

РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

МЕЖСЕКЦИОННЫЙ СБОРНИК № 4

ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ

Материалы
VIII Конвента РАМИ
25–26 апреля 2014 г.
МГИМО–Университет

Издательство
«МГИМО–Университет»
2015

УДК 35

ББК67.401

М43

*РАМИ не несет ответственности за содержание статей.
Мнение авторов не обязательно совпадает с точкой зрения
Исполнительной дирекции и Руководящего совета РАМИ.
Со всеми материалами VIII Конвента можно ознакомиться
на сайте Ассоциации www.risa.ru*

М43 **Межсекционный сборник № 4 «Право и управление»** (Материалы VIII Конвента РАМИ, апрель 2014 г.) : научное издание / Под ред. А. Н. Вылегжанина, Е. В. Охотского, Д. В. Иванова. — Издательство «МГИМО–Университет», 2015. — 342 с.

ISBN 978-5-9228-1370-9

Издание представляет собой сборник статей, подготовленных участниками секций VIII Конвента РАМИ, который состоялся 25–26 апреля 2014 года. Публикация отражает спектр проблем, которые обсуждались в ходе Конвента.

УДК 35

ББК67.401

ISBN 978-5-9228-1370-9

© РАМИ, 2015

Оглавление

ЧАСТЬ I

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГЛОБАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ

Дж. Абгарян

ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СУДОВ В ПРОЦЕССЕ
ФОРМИРОВАНИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА 11

Е. С. Анянова

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОСУДИЕ ПО ДЕЛАМ О ТЕРРОРИЗМЕ
НА МОРЕ, ПИРАТСТВЕ И ДРУГИМ «МОРСКИМ» ПРЕСТУПЛЕНИЯМ 19

А. Бабина

ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА МЕСТНОГО
НАСЕЛЕНИЯ АЛЯСКИ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ
И НАЦИОНАЛЬНО-ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ..... 36

Е. Т. Байльдинов

УСТОЙЧИВЫЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ ПРАВОПОРЯДОК И МОРАЛЬНАЯ
КОНЦЕПЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА 39

Е. Р. Воронин

ПЕРВАЯ МИРОВАЯ ВОЙНА: КТО ВИНОВАТ?
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВОЙНУ 54

Н. А. Воронцова

ИТОГИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ 60

П. А. Гудев

ОХОТСКОЕ МОРЕ: УСПЕХ ИЛИ УСТУПКА? 68

А. В. Закиров

АСТЕРОИДНО-КОМЕТНАЯ ОПАСНОСТЬ
И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО 89

Ю. Н. Малеев, С. Н. Ярышев

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ РЕГИОНАЛИЗМА
И ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА 95

И. С. Пешуров

РЕГИОНАЛЬНЫЙ И ГЛОБАЛЬНЫЙ УРОВНИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА СЕВЕРНОГО ЛЕДОВИТОГО ОКЕАНА: ПОДХОДЫ К РАЗГРАНИЧЕНИЮ ДНА СЕВЕРНОГО ЛЕДОВИТОГО ОКЕАНА.....	103
---	-----

ЧАСТЬ II

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ

Е. В. Охотский

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ (основной доклад)	127
--	-----

А. А. Александров

ПРИХОДЯЩЕЕ И ВЕЧНОЕ: КУЛЬТУРА И ПРАВО В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОГО КРИЗИСА (выступление)	143
--	-----

Э. М. Аминова

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА В КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ (выступление)	149
---	-----

Т. Ю. Амплеева

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В КРИЗИСНЫЕ ПЕРИОДЫ XVIII СТОЛЕТИЯ (выступление)	152
---	-----

О. Г. Григорьева

ОСОБЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСНЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ (выступление)	156
--	-----

Д. В. Зайцев

УПРАВЛЕНИЕ АВТОТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ В КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ (выступление)	159
---	-----

Т. А. Занко

НОВЫЕ СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (выступление)	162
--	-----

А. Захаров

ОГРАНИЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ ПРИ АНТИКРИЗИСНОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ (выступление)	165
--	-----

<i>И. В. Кантор</i> ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ — ГЛАВНАЯ ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГЕТИКОЙ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА (выступление).....	167
<i>А. В. Кочетков</i> ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПАТОЛОГИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ АППАРАТЕ: ПОНЯТИЕ, ТИПОЛОГИЯ, ПУТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ (выступление).....	169
<i>И. В. Левакин</i> ПРАВОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ НЕЛИНЕЙНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ.....	173
<i>Н. А. Махова</i> ДОЛГОСРОЧНОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ НА ОСНОВЕ МЕТОДА ФОРСАЙТА (выступление).....	178
<i>А. В. Орлов</i> ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: НОВЫЕ РЕАЛИИ И ОЖИДАНИЯ (выступление).....	185
<i>А. В. Пономарев</i> ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ (КРИЗИСНОЙ) СИТУАЦИИ.....	187
<i>Г. А. Сульдина</i> ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ АНТИКРИЗИСНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА (выступление).....	197
<i>В. А. Суханов</i> УРОКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (выступление).....	198
<i>Л. Н. Тимофеева</i> ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВО ВРЕМЯ КРИЗИСА: СОХРАНЯТЬ ИНСТИТУТЫ ИЛИ СЛЕДОВАТЬ ЗА ОТНОШЕНИЯМИ? (выступление).....	200
<i>М. В. Харкевич</i> УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ОГРАНИЧЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ (выступление).....	202

<i>А. А. Чернышев</i> РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ДИНАМИЧНОМ РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ (выступление)	204
--	-----

ЧАСТЬ III

МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ, ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ В УСЛОВИЯХ ПОСТКРИЗИСНОГО МИРА

ВВЕДЕНИЕ	209
<i>Н. Е. Аникеева</i> ПРОБЛЕМА МИГРАЦИИ В ИСПАНИИ И ЕВРОСОЮЗЕ	211
<i>М. Ю. Апанович</i> ПОТЕНЦИАЛ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В КРИЗИСНЫЙ И ПОСТКРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД	219
<i>А. А. Арефьева</i> МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ И ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ УГРОЗЫ	229
<i>А. В. Афонасьева</i> РОЛЬ ЗАРУБЕЖНОЙ КИТАЙСКОЙ ДИАСПОРЫ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ КНР В ПЕРИОД РЕФОРМ	238
<i>Д. К. Бекашев</i> ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ	245
<i>П. А. Вовкодав</i> ПЕРСПЕКТИВЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ИММИГРАЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: БРИТАНСКИЙ ОПЫТ	255
<i>Д. В. Иванов</i> НОВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ О МИГРАЦИИ И ГРАЖДАНСТВЕ	268
<i>О. С. Кажаява</i> ЗНАЧЕНИЕ СОГЛАШЕНИЯ О РЕАДМИССИИ В СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ РОССИИ И БЕЛАРУСИ	272

<i>Е. В. Киселева</i> ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: СЦЕНАРИИ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ, ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ	281
<i>А. В. Коробков</i> ТРЕНДЫ РОССИЙСКОЙ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ	289
<i>А. И. Липкин</i> МУЛЬТИКУЛЬТУРНОСТЬ И МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМ ВЧЕРА И СЕГОДНЯ.....	308
<i>О. А. Смирнова</i> ПРОБЛЕМА ИНТЕГРАЦИИ АФРИКАНСКИХ МИГРАНТОВ ВО ФРАНЦУЗСКОЕ ОБЩЕСТВО.....	316
<i>А. К. Соловьев</i> МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ.....	325
<i>А. Г. Хлгатын</i> НЕКОТОРЫЕ СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПРИМЕНЕНИЮ ПОНЯТИЯ «ОПРЕДЕЛЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ГРУППА» В СВЕТЕ КОНВЕНЦИИ О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ 1951 г.....	333
ОБ АВТОРАХ	340

ЧАСТЬ I

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
ГЛОБАЛЬНОГО
И РЕГИОНАЛЬНЫХ
МЕЖДУНАРОДНО-
ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ
В МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ
СИСТЕМЕ**

ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СУДОВ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В настоящее время не оспаривается тот факт, что международные судебные учреждения не обладают правотворческими функциями. Однако они играют определенную роль, и довольно значительную, в процессе формирования норм международного права. Их роль в этом процессе зависит от самой сути деятельности по разрешению международных споров. Необходимо подчеркнуть, что наиболее действенным инструментом являются решения международных судебных учреждений, которые, как правило, содержат очень основательную аргументацию. В англо-американской литературе распространено приравнивание международных судов к национальным судам, предлагающим прецедентное развитие права [5, р. 259]. Однако это лишь внешнее сходство, что и будет показано ниже. На самом деле участие судей и судов в целом — сложный процесс.

И сами судьи, и специалисты, анализирующие работу судов, оказывают воздействие на то, что решения влияют на правотворчество. Многие судьи утверждают, что они не формулируют право, а лишь «открывают» существующие нормы. Бывший член Международного Суда М. Шахабуддин в своей большой книге «Прецеденты во Всемирном суде» [16] ссылался на слова судей Фицмориса и Паша, Вайсса, Рида, Крылова, и привел высказывание судьи Р. Дженнингса: «Вероятно, самое важное проявление функции суда — это применение существующих, общепризнанных норм или принципов права... даже если при этом происходит правотворчество в смысле развития, адаптации, модификации норм, заполнения пробелов, толкования или даже выделения новых направлений в праве» [16, р. 232]. Однако, по мнению М. Шахабуддина, Международный Суд всегда проявлял особую щепетильность в том, чтобы не присвоить себе полномочия по созданию международного права [16, р. 86,90].

Хотя многие члены международных судов утверждают, что они не творят право, а лишь «открывают» уже существующие нормы, почти все

они прибегают к цитированию решений своих собственных или других судов в поддержку принимаемого в тот момент нового решения. Некоторые авторы квалифицируют такие действия как то, что обычно происходит в судах стран *common law*, то есть мы видим, как судьи опираются на массив своей юриспруденции или на ранее сформулированные мнения [16, р. 107, 110], хотя к международному нормообразованию не приложима действующая в системах *common law* доктрина *stare decisis* [2].

Разные судьи опираются на предыдущие решения и мнения других судов в разной степени, нередко в зависимости просто от объема аргументации, можно однозначно говорить о том, что и те, кто разрешает международные споры, и государства, и тем более исследователи постоянно прибегают к этим решениям как к подтверждению существования той или иной нормы, а не просто показывают конкретную позицию того или иного суда в отдельно взятом деле. Разнятся также и обоснования необходимости использовать предыдущие решения. Некоторые авторы утверждают, что юриспруденция международных судов развивается потому, что международное право опирается на неписанные нормы и правила или потому, что юриспруденция служит инструментом соединения центробежных сил, возникающих в международном сообществе, состоящем из суверенных субъектов [16, р. 8–9]. При этом в позициях судей проявляется стремление найти формально отсутствующий в международном праве авторитет: суды и судьи чаще всего цитируют мнения и идеи Международного Суда, явно воспринимая их как почти обязательные; а сам Международный Суд чаще всего цитирует собственные произведения.

Другие авторы опираются на ст. 38 Статута Международного Суда, пункт (d) которой упоминает судебные решения наряду с «доктринами наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций» в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм, делая вывод о том, что цитирование решений судов как свидетельство содержания договора или требования, предъявляемого обычаем, вполне правомерно, хотя статус вспомогательных средств, упоминаемых в ст. 38, формально определен не был [5, р. 460].

Практика показывает, что судам в общем не требуется никаких особых оснований для довольно значительного использования судебных решений учреждениями, которые могут быть отнесены к судебным или квазисудебным органам [4, с. 64]. В этой практике явно отражается стремление судей найти сформулированное и изложенное на бумаге

мнение относительно спорных или нерешенных вопросов международного права, особенно учитывая приписываемое судам свойство не зависимо от государств органа. Таким образом, заключения и мнения международных судов становятся такой же частью судебной риторики, как и другие доказательства. Учитывая, что установление тех событий, которые могут выступать как показатели практики государств, приводящие к возникновению юридических фактов, — задача довольно трудная [3], а также принимая во внимание довольно простые способы доступа к материалам любых международных организаций, в том числе международных судов в наше время, когда нам помогает интернет, использование мнений судей, которые также являются весьма квалифицированными специалистами по международному праву, становится все более популярным. При этом судьям самим нет необходимости заниматься кропотливой работой выделения юридических моментов из политических процессов или из деятельности таких политических международных органов, как Совет Безопасности ООН или Генеральная Ассамблея. Гораздо проще использовать готовые юридические выводы, сделанные Международным Судом или Органом по разрешению споров ВТО. Еще Х. Лаутерпахт утверждал, что в любой правовой системе суды занимаются тем, что организуют правосудие [12, 155], и такая функция международного суда проявилась в деятельности Суда Европейского союза [18, р. 2425]. В определенной степени позиция международного сообщества отразилась во введении разницы в понятиях «кодификация» и «прогрессивное развитие» международного права, зафиксированной в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, которая установила разные процедуры для этих двух действий, которых должна придерживаться Комиссия международного права ООН [10]. Как показал опыт Комиссии международного права в процессе подготовки Венской конвенции о праве международных договоров, даже самые рутинные меры кодификации существующего права неизбежно требуют некоторого заполнения пробелов в праве. Толкование тех норм, которые подвергаются кодификации, не может быть осуществлено механическим приложением готовой нормы к бесспорному факту. Такой метод толкования легко может быть использован самими сторонами в ходе дипломатических переговоров, обычно предшествующих обращению к международному судебному учреждению или через любые неформальные процедуры, в том числе через обращение за консультацией к политическим органам.

Обращение к более сложным, требующим времени процедурам делает необходимым и использование более сложных методов толкования в отношении недостаточно четких формулировок в договоре, или установления намерений авторов договора, или оценки эффективности договора. В американской литературе нередко приводится высказывание Л. Фуллера, который описывает судебный процесс как тщательное отслеживание и формулирование «общих целей», которые сильно напоминают дедуктивный метод, поскольку конечный результат состоит не просто в демонстрации того, что вытекает из поставленных целей, но в построении в определенном порядке и выяснении тех целей, которые служат исходной точкой исследования [11]. В качестве иллюстрации к приведенному утверждению Л. Фуллера Дж. Трахтман излагает те этапы, которые отмечаются в судебном процессе Органа по разрешению споров ВТО: 1) установление права или комплекса норм, применимых к имеющимся фактам; 2) установление значения этих норм; 3) определение того, как следует сформулировать нормы, которые содержат точного соответствия этим фактам, но подходят по смыслу и намерению; 4) определение методов заполнения пробелов, где как будто не применимы никакие нормы; 5) решение вопроса о возможном конфликте норм — применима ли одна или обе нормы; 6) решение вопроса о статусе конфликтующих норм и способах их совмещения, если их статусы равны. Дж. Трахтман отмечает, что очень редко бывает, что применимые нормы ясны, самоисполнимы, точно определены и не требуют толкования или дополнительного формулирования и уточнения, так что судье остается только точно установить факты [17, р. 338–341].

В зависимости от обстоятельств и общего контекста, в котором происходит спор, на каждом из этих этапов судьи оказываются наделенными значительными полномочиями. В основании полномочий может лежать такая характеристика международного права, как недостаточное развитие его как правовой системы, в силу чего судьям приходится сталкиваться с множеством процессуальных и материальных пробелов, которые им приходится заполнять, чтобы разбирательство не завершалось слишком часто ничем из-за проблемы *non-liquet*. Дж. Трахтман, например, указывает, что процессуальные проблемы могут представлять собой недостаточное определение юрисдикции какого-либо международного органа разрешения споров, например, трибунала, наделенного общей юрисдикцией, но не получившего ука-

заний о том, как применять нормы, заимствованные из других договоров. Дж. Трахтман приводит пример дела о разрубленных кокосах, по которому Апелляционный орган ВТО отказался дать рекомендацию о применимых мерах [19].

Некоторые авторы указывают, что Международный Суд фактически применил концепцию *non liquet* в своем консультативном заключении о правомерности использования ядерного оружия, когда заявил, что в международном праве нет норм ни запрещающих, ни позволяющих применять это оружие [13, р. 110]. Правда, встречаются и утверждения о том, что концепция *non liquet* неприменима в международном судебном процессе, поскольку обнаруженные пробелы в международном праве всегда могут быть заполнены на основе принципа государственного суверенитета, позволяющего государству самому творить право, и с помощью общих принципов права, как это делали международные трибуналы по Руанде и по бывшей Югославии [14, р. 32].

Последствия для международного права, порождаемые каждой попыткой заполнить пробел зависят от целого ряда факторов, в том числе от жизненного опыта каждого судьи; от того, какой именно правовой вопрос разбирается; от реакции сторон в разбираемом споре. Даже в случае заполнения пробела таким авторитетным международным учреждением, как Международный Суд, нет полной уверенности в том, что под этим его действием лежит надежное правовое основание [6, р. 24].

Некоторые решения, даже вынесенные авторитетными международными судебными учреждениями, оказывают очень небольшое и весьма косвенное влияние на позиции сторон в споре, не говоря уже о международном праве в целом. Кроме того, следует учитывать, что не всегда можно быть уверенными в том, что государство, в чей адрес вынесено решение, исполнит его, и это решение, таким образом, реально воздействует на практику государств. Правда, здесь следует отметить, что и такое решение станет частью международной юриспруденции и может цитироваться судьями других судов и воздействовать на их решения. Некоторые документы привлекают общее внимание иногда спустя довольно долгое время, как, например, консультативное заключение Международного Суда о некоторых расходах ООН [10, р. 151]. Консультативное заключение имеет лишь рекомендательный характер и не обладает обязательной юридической силой. Но и обязывающие решения Международного Суда или Апелляционного органа ВТО иногда довольно долго

ожидают своего исполнения. В пример можно привести такие разные страны, как США, которые долго не исполняли решение Международного Суда по делу о военных и подобных им действиях в Никарагуа и против нее [8, р. 14]; другое государство — Иран, которое игнорировало решение Международного Суда о заложниках [9, р. 3].

Есть примеры также неисполнения решений Органа по разрешению споров ВТО, самое известное из которых — дело о бананах (США против Европейского союза) [20]. Более того, даже преюдициальные решения Суда Европейского союза подчас требуют усилий для реализации национальными судами [7, р. 489].

Воздействие решения международного суда на спорящих и, тем более, на международное сообщество может не быть очевидным в течение значительного времени частично потому, что на такие решения обычно нет прямых ссылок и не публикуются сведения о том, что стороны его исполняют, или другие государства его признают и одобряют. Правда, даже юристы — специалисты по национальным судам стран *common law* отмечают, что развитие прецедентов идет во времени неравномерно, ускоряясь в одни годы и замедляясь в другие.

В литературе попытки судов развивать право, даже таких известных, как Международный Суд, суды ГАТТ, а теперь ВТО, суды Европейского союза, Европейский и Межамериканский суды по правам человека, международные трибуналы по Руанде и бывшей Югославии, часто подвергаются критике [15]. Однако огромный интерес юристов-международников к работе судов показывает важность их работы. Потенциальная способность судов содействовать развитию иногда очень конкретных деталей материального и процессуального правового регулирования не может не использоваться в быстро развивающемся мире.

Крупный специалист о международному праву Х. Альварес считает, что судебные решения оказывают особенно заметное влияние на четыре части права:

- материальные обязательства, вытекающие из того договора, толкование которого составляет функцию соответствующего суда;
- «общее» публичное международное право, в том числе договоры, не предназначенные специально для толкования суда, обычное международное право, а также общие принципы права и различные формы международного институционального права;
- другие источники потенциальных международных обязательств, твердых и мягких, не перечисленных конкретно в ст. 38 Стату-

- та Международного Суда, в том числе разнообразные документы, принимаемые международными организациями;
- национальное право, имеющее непосредственное отношение к тому спору, который представлен международному суду.

Полной ясности относительно критериев категоризации нет. Однако нельзя не согласиться с широким спектром инструментов регулирования, на которые распространяется развитие, вытекающее из решений международных судов.

Литература

1. аспирантка очного отделения кафедры международного права МГИМО (Университет) МИД России
2. Лат. стоять на решенном — правовой принцип, по которому судьи обязаны уважать прецеденты, созданные предшествующими решениями. В правовом контексте это понимается таким образом, что суды должны, как правило, придерживаться прецедентов и не поднимать заново уже улаженные вопросы. Решение, вынесенное высшим судом, является прецедентом, имеющим обязательную силу и не может быть изменено нижшим судом. Суд не должен отменять свои собственные прецеденты, пока для этого не появится веского довода. http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%F2%EE%FF%F2%FC_%ED%E0_%F0%E5%F8%B8%ED%ED%EE%EC
3. Трудность отбора таких действий была убедительно изложена Постоянной палатой международного правосудия в процессе рассмотрения дела о судне «Лотус». См.: Lotus case, PCIJ, См: *The Case of the SS Lotus (France v Turkey) (Judgment)* PCIJ Rep Series A No 10.
4. Шинкарецкая Г. Г., основываясь на проекте доклада относительно состояния международного правосудия, подготовленном в Вашингтонском университете, указывает, что кроме судов, обладающих всеми критериями, выводимыми в Статуте Международного Суда, действует ряд органов, которые обладают не всеми или только некоторыми такими признаками. См.: Шинкарецкая Г. Г. Тенденции развития судебных средств мирного разрешения международных споров. М., 2009. С. 64.
5. Alvarez J.E. International Organizations as Law-makers. OUP, 2006. P. 259
6. Alvarez J. Nuremberg Revisited: The Tadic Case//EJIL, v. 7, 1996, p. 24.
7. Alter K.J. The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?// Int'l Org. v. 54, 2000, p. 489
8. Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America) (Merits) [1986] ICJ Rep., p. 14.

9. Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v Iran) [1980] ICJ Rep., p. 3.
10. Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter) (Advisory Opinion) [1962] ICJ Rep, p. 151.
GA Res. 174 (II) (November 21, 1947), статьи 15–24
11. Fuller L. The Forms and Limits of Adjudication//Harv. L. Rev. v. 92, 1978, p. 353
12. Lauterpacht H. ed. The Development of International Law by the International Court. CUP, 1982, p. 155
13. Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, 1996 ICJ. Rep., p. 66. Weil P. Non Liqueur Revisited// Colum. J. Transnat'l L.v. 36, 1997, p. 110.
14. Petersmann E.-U. How to Promote the International Rule of Law? Contributions by the World Trade Organization Appellate Review System// J. Int'l. Econ. L. v. 1, 1998, p. 32.
15. Rosenne Sh. The Law and Practice of the International Court, 1920–1996 (The Hague and Boston: M. Nijhoff, 3rd edn., 1997; Bowett D.W. et al., The International Court of Justice: Process, Practice and Procedure (London: B.I.I.C.L., 1997; Fitzmaurice G. The Law and Procedure of the International Court of Justice (Cambridge, U.K.: Grotius, 1986(2 vols.); Nagendra Singh, The Role and Record of the International Court of Justice (Boston: M. Nijhoff, 1989); J.H.W. Verzijl, The Jurisprudence of the World Court: A Case By Case Commentary (Leyden: I. W. Sijthoff, 1965)(2 vols).
16. Shahabuddeen M. Precedent in the World Court. Cambridge University Press, 1996
17. Trachtman J. The Domain of WTO Dispute Resolution//Harv. Int'l L. J. v. 40, 1999, p. 338–341.
18. Weiler J. H. H. The Transformation of Europe//Yale L. J., v. 10, 1991, p. 2425.
19. WTO Appellate Body Report for Brazil — Measures Affecting Desiccated Coconut of February 21, 1997.
20. WTO EC — Regime for The Importation, Sale and Distribution of Bananas — AB-1997–3 — Report of the Appellate Body (9 September 1997) WT/DS27/AB/R.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОСУДИЕ ПО ДЕЛАМ О ТЕРРОРИЗМЕ НА МОРЕ, ПИРАТСТВЕ И ДРУГИМ «МОРСКИМ» ПРЕСТУПЛЕНИЯМ

Список используемых сокращений

АЭС	Атомная электростанция
ГА	Генеральная Ассамблея
Договоры 1988 г.	Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г.; Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г.
ИМО	Международная Морская Организация
КБМ	Комитет по безопасности на море
Конвенция 1982 г.	Конвенция ООН по морскому праву, 1982 г.
МС	Международный Суд
МСП	Международный Суд Правосудия
МТБЮ	Международный уголовный суд по бывшей Югославии
МТР	Международный трибунал по Руанде
МУС	Международный уголовный суд
ОМУ	Оружие массового уничтожения
ООН	Организация Объединенных Наций
СБ	Совет Безопасности
СЗ	Собрание законодательства
ст.	статья
США	Соединенные Штаты Америки
ФЗ	Федеральный закон

В свете недавнего задержания судна «Арктик Санрайз», рассмотрения данного спора в Международном трибунале по морскому праву ООН, отказа РФ участвовать в данном судебном заседании со ссылкой

на оговорку, сделанную при подписании Конвенции по морскому праву 1982 г., был заново затронут вопрос о возможности осуществления международной юрисдикции в отношении преступлений пиратства, терроризма на море и других «морских преступлений».

Постоянно подчеркивается, что одним из самых эффективных средств в борьбе с международной преступностью, в частности преступностью на море, может стать отправление международного правосудия. Отсутствие соответствующего судебного механизма в Конвенции 1982 г. для случаев пиратства и других преступлений на море является способствующим фактором. Поэтому периодически делаются предложения о внесении соответствующих положений в области охраны мореплавания в уставы международных судебных органов.

В соответствии со ст. 279 Конвенции 1982 г. споры между ее государствами-участниками в вопросах толкования или применения Конвенции регулируются мирными средствами в соответствии с п. 3 ст. 2 и п. 1 ст. 33 Устава ООН. Если предложение о согласительной процедуре не принимается, или стороны не достигают договоренности о процедуре, то согласительная процедура считается прекращенной, и спор по требованию любой стороны передается на разрешение в Международный трибунал по морскому праву, Международный Суд, арбитраж или специальный арбитраж.

Что касается Договоров 1988 г. согласно п. 1 ст. 16 Конвенции 1988 г., любой спор между двумя или более государствами, касающийся толкования или применения Конвенции, который не может быть урегулирован путем переговоров в течение разумного времени, по требованию одной из сторон передается на рассмотрение арбитража. Если в течение шести месяцев с даты требования о проведении арбитража стороны не смогут договориться об организации арбитража, любая из сторон может передать спор на рассмотрение МС. Несколько государств, включая Францию, Китай, Турцию, сделали заявление о неприемлемости этого положения.

В своей практике *Международный Суд (МС) ООН* неоднократно рассматривал споры, вытекающие из деятельности государств на море, в том числе англо-норвежский спор о территориальном море 1951 г. о том, что государство обладает суверенитетом над территориальным морем, и отсчет территориального моря может производиться и на основе прямых базисных линий, которые должны следовать общему направлению берега. Впоследствии сформулированные судом принципы

получили отражение в Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне 1958 г.

В 1969 г. МС рассмотрел спор между ФРГ, Данией и Нидерландами о разграничении континентального шельфа в Северном море, уделив при этом большое внимание принципам делимитации. В 1984 г. был рассмотрен спор о делимитации в заливе Мэн между США и Канадой (кстати, этот спор рассматривался Судом не в полном составе, а специально созданной камерой). В том же году Суд принял решение по делу Никарагуа против США, в котором США предлагалось прекратить блокаду никарагуанских портов.

Согласно ст. 96 Устава ООН, ГА или СБ могут запрашивать от МС консультативные заключения по любому юридическому вопросу. Одно из консультативных заключений было дано по запросу ИМО в 1960 г. Согласно Конвенции об ИМО 1948 г. один из основных ее органов — КБМ в то время состоял из 14 государств-членов, восемь из которых должны были быть крупнейшими странами-судовладельцами. Либерия и Панама, занимавшие соответственно 3-е и 8-е место, не были избраны. Большинство членов ИМО считали, что эти страны (открытой регистрации) не имеют права требовать признания себя в качестве «судовладельческих наций», ибо отсутствует реальная связь между судном и государством регистрации. Суд в своем заключении подтвердил право Либерии и Панамы быть избранными в КБМ.

МСП ограничен в своих полномочиях, т. к. суд может рассматривать споры только со стороны государств-участников статута, т. е. сложности возникли бы даже касательно судебных разбирательств в отношении Осамы бин Ладена или террористических группировок, таких как Аль-Каида. К примеру, если речь идет о государственном терроризме, обвиняемое государство не может быть привлечено к судебному разбирательству до тех пор, пока оно не высказало свое согласие на обязательную юрисдикцию суда в соответствии с положениями статута МСП (ст. 36).

Второй возможностью рассмотреть возникший спор между сторонами является его передача в *Международный трибунал по морскому праву*. Вопрос о том, попадают ли преступления на море под юрисдикцию данного трибунала поднимался неоднократно.

В отношении вопросов преступлений на море, максимальной компетенцией трибунала по морскому праву без изменения действующих международно-правовых актов было бы рассмотрение межгосударственных споров о толковании положений о пиратстве в Конвенции 1982 г.

В частности, судья трибунала, его бывший Президент Р. Вольфрум предлагал рассматривать преступление пиратства в трибунале как иск одного государства против другого в случае, если государство не принимает достаточные меры для борьбы с пиратством.

Судья Международного трибунала по морскому праву Х.Л. Йесус отмечает, что трибунал готов рассмотреть каждое дело о пиратстве, которое государство решило бы направить в трибунал. Если рассматривать существующие на данный момент полномочия трибунала, бесспорным представляется вопрос о консультативном заключении в соответствии с положениями ст. 138 Правил Международного трибунала по морскому праву.

Иногда высказывается предложение о расширении юрисдикции Международного морского трибунала по морскому праву для рассмотрения им дел о «морских» преступлениях. Многие представители науки и практики придерживаются точки зрения, что трибунал — идеальное место для рассмотрения подобных дел. Это уже функционирующий суд, и в отличие от трибунала *ad hoc* он не потребует значительных финансовых затрат для его учреждения, а также дополнительных затрат на обслуживающий персонал. Весомый аргумент в пользу использования трибунала в данных целях — то, что Международный трибунал по морскому праву зарекомендовал себя с положительной стороны как применяющий новые подходы, справляющийся с большим объемом работы и рассматривающий судебные споры быстро и оперативно.

Для осуществления преследования можно задействовать Интерпол, в особенности, учитывая, что в него входят большинство африканских государств.

Критики подчеркивают, что Трибунал не наделен уголовной юрисдикцией, рассматривает исключительно межгосударственные споры, а здание суда в Гамбурге не подготовлено к проведению уголовно-процессуальных дел. Сложно решить и вопросы обеспечения доказательств или допроса свидетелей в аспекте их удаленности. В качестве одного из недостатков подобного решения называется тот факт, что его сотрудники, судьи, эксперты являются экспертами в области морского права, но не отдельных аспектов уголовно-правового преследования лиц, совершивших преступления на море.

Помимо классического преступления пиратства в смысле ст. 101 Конвенции 1982 г. делаются предложения распространить юрисдикцию трибунала на нападения в территориальных водах в государствах, где уголовно-правовое преследование преступников затруднено. Также

можно было бы включить споры государств в отношении прав и обязанностей при борьбе с пиратством, к примеру, в случае преследования по горячим следам или возмещения ущерба в случае причинения вреда.

Для этих целей предлагается образование специальной камеры по вопросам пиратства в трибунале по морскому праву аналогичной камере по вопросам морского дна с принятием отдельного приложения к Статуту трибунала, к примеру, Камеры для рассмотрения уголовно-процессуальных споров.

Многие эксперты высказываются против существования Международного трибунала по морскому праву и его юрисдикции в принципе, т. к. МСП и его более ранний участник — Постоянный Суд Международного Правосудия уже рассматривал споры по вопросам морского права.

В Конвенции 1982 г. не содержится полномочия для Международного трибунала по морскому праву рассматривать дела о пиратстве, терроризме на море и других преступлениях в отношении физических лиц. Расширение юрисдикции трибунала можно было бы оформить через приложение протокола к Конвенции 1982 г.

Оформление поправок через протокол предлагается в том числе и потому, что опасаются начала новых переговоров по внесению соответствующих поправок в Конвенцию 1982 г. Внесение поправок в Конвенцию 1982 г., как правило, рассматривается в качестве угрозы зафиксированному в этом договоре компромиссу между прибрежными государствами и государствами, заинтересованными в развитии международного морского судоходства и других видах исследования и использования Мирового океана.

Организационно отделение по вопросам пиратства могло бы существовать и как отдельный суд в рамках трибунала по морскому праву.

Многими высказывались предложения о том, что закрыть пробел в плане безнаказанности пиратства, терроризма и других преступлений на море, мог бы помочь *Международный уголовный суд (МУС)*. Преимущество МУС состоит в том, что суд выполнял бы в том числе и функции своеобразного уголовно-правового форума.

В пользу подобного предложения говорит и авторитетность МУС.

МУС — независимый, самостоятельный, постоянный судебный орган, учрежденный в рамках ООН. МУС не является частью ООН, обладает самостоятельной международной правосубъектностью.

В окончательный текст Римского статута вошли только те преступления, квалификация которых в качестве тяжких международных

преступлений не вызывала разногласий: преступление агрессии (п. 2 ст. 5), преступление геноцида (ст. 6), преступления против человечности (ст. 7), военные преступления (ст. 8).

Предложения о распространении юрисдикции Суда на преступления, предусмотренные конкретными международными договорами, регулирующими сотрудничество государств по борьбе с такими преступлениями (так называемые «договорные» преступления — международные терроризм, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ и др.), не получили поддержки в Подготовительном комитете ООН для МУС. Было решено вернуться к этому вопросу на Конференции по обзору, которая должна состояться через несколько лет после вступления Статута в силу.

Что касается преступления терроризма на море, в Устав МУС преступление терроризма не включено в принципе из-за отсутствия согласия в отношении четкого определения терроризма в международном праве.

Высказывается мнение, что внесение преступления терроризма в текст Римского статута «явило бы собой новеллу в международном праве», в то время как задача Римской конференции «состояла в кодификации уже существующих норм международного обычного права».

Некоторые государства, в частности Алжир, Индия, Шри Ланка и Турция предложили, чтобы терроризм рассматривался в качестве международного преступления под юрисдикцией МУС, а именно как преступление против человечности в качестве подпункта ст. 7 Римского статута.

С другой стороны, ряд государств, в т. ч. США, возражали против включения терроризма, т. к. данное преступление недостаточно четко, общепринятого определения терроризма не существует, а преследование и наказание национальными судами рассматривается более эффективным, чем международными трибуналами. Многие развивающиеся государства также возражали против данного предложения, т. к. считали, что Устав должен различать между терроризмом и национально-освободительной борьбой, в результате чего данные предложения были отклонены. Политизировать работу Суда нельзя, а местные суды разбираются в данных вопросах лучше. Некоторые страны высказывали противоположную точку зрения, что уголовно-правовое преследование преступлений терроризма эффективнее на международном уровне, в том числе и в связи со спором вокруг определения терро-

ризма. Некоторые делегации в переговорах по разработке и принятию Римского статута предлагали включить терроризм в юрисдикцию МУС с момента, когда будет разработано соответствующее определение на таких же условиях, как и в случае преступления агрессии.

Россия поддерживала точку зрения, что непосредственно в МУС рассматриваться должны только наиболее серьезные террористические преступления и предлагала распространить его юрисдикцию на террористические акты, представляющие угрозу миру. Однако предложение не было принято.

Турция считала, что должны охватываться акты терроризма, совершаемые систематически и на протяжении длительного количества времени. Албания предлагала включить институционализированный государственный терроризм. Египет предлагал исключить из понятия терроризм национально-освободительные движения.

При активном участии делегации Турции в Заключительный Акт Римской конференции была включена Резолюция E, которая говорит о возможности включения преступлений терроризма в юрисдикцию суда в будущем.

Также в резолюции E террористические акты характеризуются как серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества и выражаются сожаления по поводу отсутствия общеприемлемого определения преступлений терроризма.

Конференция по пересмотру статута МУС, которая состоялась с 31 мая по 11 июня 2010 г. в столице Уганды, Кампале, вопрос юрисдикции МУС в отношении терроризма не затронула, хотя и предполагалось, что совершение террористических актов, в особенности в свете совершенных 11 сентября 2001 г. нападений, будет включено в статут.

Преступление не было включено в Римский статут, в связи с опасениями, что так можно перегрузить суд и излишне упростить его функции.

К примеру, в уставах других Трибуналов акты терроризма выделены в отдельных нормах. В Уставе Международного уголовного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1994 г. в п. d) ст. 4 предусмотрены полномочия на осуществление судебного преследования лиц, совершивших акты терроризма. В п. с) ст. 4 рассматри-

ваются взятие заложников. В п. h) ст. 4 речь идет об угрозе совершения любого из данных деяний.

В статуте Международного уголовного суда по бывшей Югославии акты терроризма как самостоятельные преступления не упоминаются. Действие может попасть под юрисдикцию данного суда, если оно одновременно составляет одно из преступлений, охватываемых юрисдикцией данного суда, а именно: серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г. посредством взятия гражданских лиц в качестве заложников (ст. 2 (h)), геноцид (ст. 4), преступление против человечности (ст. 5). В данном трибунале рассмотрены несколько случаев терроризма.

Упоминается терроризм и в Статуте Специального суда по Сьерра-Леоне.

Поскольку Римский статут не содержит понятия терроризма, некоторые эксперты полагают возможным рассматривать преступления терроризма даже и без расширения компетенции Суда в рамках имеющих составов, а именно в том случае, если они одновременно представляют собой составы геноцида, военных преступлений, преступления против человечности или агрессии.

Как преступления против человечности в смысле ст. 7 абз. 1 а) — к) Римского статута классифицируются акты международного терроризма при наличии определенных признаков, а именно если преступление сознательно совершается в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц, в том числе с помощью ст. 7 абз. 1 (е) — заключение в тюрьму или другое жестокое лишение физической свободы в нарушение основополагающих норм международного права и предусматривает в ст. 7 (1) (k) бесчеловечные деяния, заключающиеся в умышленном причинении сильных страданий или серьезных телесных повреждений или серьезного ущерба психическому или физическому здоровью, что дает возможность для широкого применения данной статьи, учитывая разнообразие форм и методов совершения террористических нападений.

Преступление против человечности, предусмотренное ст. 7 (а) Римского статута — убийство — представляется применимым к актам международного терроризма, т.к. в особенности применение ОМУ может привести к причинению смерти значительному количеству человек, в том числе и в отношении специально охраняемых объектов, к примеру АЭС или больницы. К примеру, встречаются предложения рассматривать террористические нападения 11 сентября 2001 г. в каче-

стве преступления против человечности в смысле ст. 7 абз. 2 (а) Римского статута.

Также встречаются предложения расценивать тяжкие акты международного терроризма посредством конвенционного оружия и ОМУ как соответствующие объективным предпосылкам геноцида.

Некоторыми предлагается квалифицировать преступление терроризма в качестве военного преступления. К примеру, МТБЮ было рассмотрено дело Станислава Галича, в котором терроризм был рассмотрен как военное преступление.

Также можно отнести терроризм к категории военного нападения или объявления войны с применением норм международного гуманитарного права.

Уголовно-правовое преследование пиратства, терроризма, и других преступлений в МУС потребовало бы внесения соответствующих изменений в статут суда.

Некоторые специалисты полагают, что включение терроризма в Римский статут является не совсем правильной идеей, т.к. борьба с терроризмом требует более широкого международного подхода

Критики рассмотрения данных вопросов в МУС высказывают опасения, что такое международное судебное разбирательство будет осуществляться чересчур медленно.

Критики подобной инициативы ссылаются на пример террористического нападения на Pan Am 103, когда самолет взорвался в воздухе над территорией в Шотландии в 1989 г. Подозреваемые были привезены на судебное разбирательство из Ливии в трибунал ad hoc, специально учрежденный для данного судебного разбирательства. Разбирательство продолжалось несколько лет. Подобная медлительность международного правосудия может привести к безнаказанности преступников и неспособности МУС выполнять функции борьбы с терроризмом.

Не хотят пересмотра Римского статута МУС и в связи с позицией таких государств как США. США посчитали, что расследование преступлений терроризма на международном уровне было бы слишком сложным, кроме того, не все случаи терроризма могут обладать достаточными основаниями для осуществления международного разбирательства.

Против предложений о рассмотрении отдельных случаев пиратства в МУС выступает и тот факт, что процесс против предполагаемых пиратов является дорогостоящим.

Следует подчеркнуть, что расходы на международное правосудие и без того являются значительными. К примеру, бюджет МСП за 2012–2013 гг. составил 47 989 600 долларов США. Бюджет Международного трибунала по морскому праву на 2013–2014 гг. составил 21 239 120 Евро, а бюджет для МУС на 2012 г. — 117 733 000. Национальное преследование также является дорогостоящим вследствие международного характера преступлений и возникающих, как следствие, расходов на транспортировку задержанных и свидетелей, их содержание в местах предварительного заключения до вынесения судебного решения, услуги юристов и переводчиков.

Возникают сложности с транспортировкой лиц на заседания. У МУС нет полномочий правоохранительных органов, т.е. ему необходимо осуществлять сотрудничество с государствами для того, чтобы доставить обвиняемого в суд.

Следует учитывать, что большинство преступлений пиратства, однако, оказываются за пределами уровня серьезности тех преступлений, которые относятся к юрисдикции МУС.

Противники международного рассмотрения преступлений пиратства считают, что пиратство является обычным преступлением, международного судебного разбирательства в данном случае не требуется.

Сторонники рассмотрения в МУС пиратства и других преступлений на море предлагают использовать суд и в качестве международного форума, что не противоречило бы его мандату.

В пользу расширения юрисдикции МУС говорит тот факт, что МУС уже существует как судебное учреждение более 10 лет, у него отлаженная процедура, оборудование и значительный обслуживающий персонал. В качестве альтернативы Суд также может проводить заседания регионально. В данном случае стоимость подобного заседания будет меньше в сравнении с заседаниями в Гааге, а осуществление международного правосудия — эффективнее. Кроме того, будет происходить более активный обмен опытом и информацией с местными судьями и юристами, таким образом, способствуя борьбе с пиратством на местном уровне.

В пользу международной юрисдикции в отношении пиратства говорит тот факт, что в некоторых государствах органы потворствуют пиратству из-за получаемых взяток или откупов или вследствие того, что пиратство позволяет существование определенных слоев населения в каких-либо населенных пунктах. Также в пользу международной юрисдикции говорит и информация о низком уровне работы право-

охранительных органов африканского региона, к примеру, Кения нередко критикуется за несоответствующее обращение с задержанными в качестве пиратов и за непредоставление им соответствующих прав во время справедливого судебного разбирательства. У национальных судов нет достаточных ресурсов и экспертизы для недорогого и быстрого осуществления судебной юрисдикции дел о пиратстве.

Отдельные государства не в состоянии осуществить справедливое судебное преследование лиц, совершивших такие преступления.

Поправки в статут вносятся в соответствии с его ст. 121 через принятие 2/3 государств-участников и ратификацию 7/8 для их вступления в силу.

Высказываются и мнения, что изменения самого Римского статута в принципе нереализуемы, в связи с чем можно было бы оформить данные вопросы в отдельном международном соглашении, которое позволило бы судебное преследование пиратов и террористов в МУС.

Осуществление уголовно-правового преследования морских преступлений с помощью МУС могло бы произойти через добавление преступлений с помощью протокола и предоставление МУС таким образом соответствующей юрисдикции. Протокол — более эффективный и быстрый во временном аспекте способ.

При принятии протокола он вступит в силу только для государств, его подписавших.

Преимуществом внесения поправок через протокол было бы то, что для того, чтобы принять его, государство не должно становиться участником самого статута. В данных поправках или протоколе предлагается также закрепить отдельное определение пиратства.

Высказываются предложения в связи со сходом уголовно-правового преследования пиратства и терроризма, также и других видов «морских» преступлений разработать соглашение, в котором предусмотреть судебное разбирательство случаев и пиратства, и терроризма в отдельной палате или отделении МУС.

В качестве источника финансирования предлагается использовать финансирование из бюджета ООН как в случае Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ) и Международного трибунала по Руанде (МТР), а также через принятие добровольных взносов.

Модель специализированного международного судебного органа

Нередко предлагается создание трибунала *ad hoc* или специального Международного Трибунала по делам о морских преступлениях со спе-

циальной юрисдикцией, смоделированного по образцу МУС. Юрисдикция могла бы теоретически охватывать пиратство и вооруженные нападения на море, или еще шире другие преступления на море.

Предложения учредить отдельный международный орган с обязательной юрисдикцией по терроризму, пиратству и другим преступлениям на море, в том числе и компетентный выносить решения по межгосударственным спорам об экстрадиции, а также обладающий следственными функциями поддерживает, например, Е. Б. Ганюшкина.

Международная юрисдикция может основываться на международном договоре различных государств, как в случае Международного военного трибунала в Нюрнберге на основании Лондонского соглашения от 8 августа 1945 г. «О судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран «оси». Также международная юрисдикция может быть учреждена посредством международного соглашения между государством и ООН, как в случае Специального суда по Сьерра-Леоне или Чрезвычайных палат в Судах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии.

Иногда компетенцию подобного трибунала ограничивают преступными нападениями в отдельных регионах, в частности, в Сомали и ее территориальных водах.

Также возник бы ряд общих вопросов, в том числе, должна ли юрисдикция быть ограничена пиратскими нападениями, совершенными в отдельной географической территории, такой как Аденский залив, или это должен быть мировой суд по пиратству или другим морским преступлениям в прямом смысле данного слова.

Кроме того, ни у одного из международных судов нет собственной тюрьмы, все производится в соответствии с соглашениями о выдаче преступников между государствами. Исполнение наказаний по приговору данного суда должно происходить на национальном уровне, что представляет собой дополнительную сложность.

Модель специализированного международного судебного органа по вопросам терроризма

Вопрос об учреждении решением СБ ООН отдельного международного уголовного трибунала именно по вопросам терроризма обсуждается мировым сообществом довольно давно. В первом международно-правовом документе о создании международного судебного

учреждения для уголовного преследования — Конвенции о создании международного уголовного суда 1937 г. — призывалось учредить международный орган с компетенцией в отношении преступлений, которые предусматривались Конвенцией о предупреждении терроризма и наказании за него (ст. 1 Конвенции). Предусматривалось создать специальный международный уголовный суд с компетенцией в отношении одного преступления — международного терроризма. В сентябре 1970 г. Генеральный секретарь ООН У Тан высказался за создание международного уголовного суда в отношении воздушных террористов. Президент Франции Ф. Миттеран 17 августа 1982 г. предложил создать европейский трибунал для суда над террористами. Неоднократно предложения о создании международного уголовного суда с юрисдикцией в отношении терроризма высказывались У. Р. Латыповым, Е. Г. Ляховым, М. Л. Энтиным и др.

Важным аспектом в данном учреждении может быть обязательное представительство юристов мусульманских стран.

В пользу осуществления международного правосудия в отношении террористических нападений говорит тот факт, что рассмотрение их в государстве, где было совершено преступление местными судами в особенности в отношении крупномасштабных актов может быть небеспристрастным, в связи с чем международный суд может оказаться более соответствующим. Тем более, что преступление терроризма обладает политическим компонентом, что делает государство-жертву заинтересованным участником, в связи с чем некоторыми предлагается даже ввести запрет на рассмотрение дел о терроризме судьями государства-исполнителя или государства — объекта нападения.

За рассмотрение преступлений терроризма посредством международной юрисдикции говорит и тот факт, что террористические преступления представляют собой угрозу всем государствам.

Против учреждения такого судебного учреждения выступает сам факт функционирования МУС с 1 июля 2002 г.

Поскольку отсутствие общепризнанного определения нередко тормозит процесс борьбы с терроризмом, и препятствует созданию соответствующего международного судебного учреждения, предлагается закрепить в уставе нового международного судебного органа конкретные составы преследуемых преступлений или вообще основать его юрисдикцию на уставе и универсальных антитеррористических конвенциях и протоколах к ним. Это поможет избежать необходимости разработки

определения понятия «терроризм». Хотя некоторые эксперты все же считают, что разработка определения терроризма необходима.

Исключительная юрисдикция Международного суда по преступлениям терроризма должна распространяться на наиболее опасные для международного сообщества акты терроризма. Важно было бы не перегружать международный суд большим количеством дел, а отдавать предпочтение крупномасштабным террористическим актам. Помимо закрепленных в универсальных конвенциях составов преступлений, в компетенцию Международного суда по вопросам терроризма предлагается включить и причинение ущерба в международных масштабах таким объектам как, например, плотины, дамбы. Под его исключительную юрисдикцию должны также подпадать и акты терроризма, представляющие собой использование средств воздействия на природную среду с серьезными последствиями.

Модель специализированного международного судебного органа по вопросам пиратства

С правовой точки зрения ситуация вокруг пиратства в смысле международного права уникальна в том, что в соответствии с Конвенцией 1982 г. пираты задерживаются на территории открытого моря за совершение преступления, которое является международным по своей природе, но они наказываются и преследуются по национальному праву национальными судами.

Некоторые предлагают образование совсем узкоспециализированного судебного учреждения для вопросов пиратства.

Это может быть постоянно действующий судебный орган для любых случаев пиратства с постоянным корпусом судей, обвинителей и сотрудников при финансовой помощи ООН.

В рамках ООН делаются предложения об образовании такого суда в форме международного трибунала (международный трибунал, учреждаемый по резолюции, принимаемой СБ на основании главы VII Устава ООН, или же «гибридная» модель по примеру Специального суда по Сьерра-Леоне или специального трибунала по Ливану, на основании соглашения с ООН), регионального трибунала (региональный трибунал, учреждаемый на основании многостороннего соглашения, или же использование уже существующей судебной инстанции, например Африканского суда по правам человека и народов в Аруше, Танзания) или суда национальной юрисдикции государства в регионе (к примеру, сомалий-

ский суд, размещаемый в одном из третьих государств, или специальная палата по делам о пиратстве, действующая в рамках национальной юрисдикции одного из государств региона по примеру боснийской палаты по военным преступлениям). В случае использования национального суда повышается непосредственная роль самого государства.

Предложения о международной подсудности такого «морского» преступления как пиратство рассматривались в связи с острой обстановкой с пиратством в Африке, в том числе и при непосредственном участии Генерального секретаря ООН и его Специального Советника Джека Ланга. В качестве практически непреодолимого препятствия для разрешения данного вопроса на национальном уровне рассматривается недостаточная правовая база Сомали по вопросам пиратства и значительные проблемы с судебскими и прокурорскими кадрами. Из-за значительных проблем в области судебной сферы и сферы уголовно-правового преследования идею об учреждении подобного трибунала в Сомали отвергает и само Сомали.

В более позднем докладе Специального советника Генерального секретаря по правовым вопросам, касающимся пиратства у берегов Сомали делается вывод о невозможности реализации на практике концепции экстраюрисдикционного суда. Единственной реалистичной моделью с учетом требований времени и профессионализма представляется модель международного трибунала *ad hoc*, учреждение которого, однако, потребовало бы приблизительно один год.

Спорными моментами являются суверенитет и вопросы финансирования, в которых суд бы зависел от взносов государств и организаций. Предлагается создание специального фонда, состоящего из обязательных и добровольных взносов.

В п. 99 Предложений Генерального секретаря, сформулированных в докладе от 26 июля 2010 г., говорится о распространении юрисдикции создаваемого трибунала не только в отношении пиратства и вооруженного разбоя на море, но также таких преступлений, как финансирование и организация актов пиратства и морского разбоя, хотя в отношении последних нет даже действующих норм международного права.

Особенно часто предложения об образовании отдельного судебного органа по вопросам пиратства звучат в отношении региона Сомали, даже со стороны РФ. В частности, в своем Послании Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. Президент РФ Д. Медведев говорил о создании специализированного международного механизма для суда над пиратами.

Данные предложения России нашли поддержку у Германии, Нидерландов, Испании, Италии, Швеции, Египта и Кении. К примеру, данный вопрос обсуждался 7 июля 2009 г. в ходе многосторонних консультаций в Гааге. РФ, ФРГ и Нидерланды высказывались в пользу трибунала с юрисдикцией, ограниченной регионом Сомали и прилегающих стран. Опасения Китая, Индии, Индонезии и Малайзии заключались в том, что даже статут МУС не ратифицирован многими государствами Юго-Восточной Азии.

МИД Голландии в 2009 г. также высказывались за образование Международного суда для уголовного преследования пиратства. 6 января 2010 г. Постоянный представитель Турции Эртугруль Апакан в ООН в письме Генеральному секретарю ООН предложил осуществлять уголовное преследование сомалийских пиратов в региональном суде под надзором ООН.

Со стороны Японии выражались значительные опасения в отношении затрат на учреждение такого института. США, Великобритания и Франция помимо опасений в отношении финансовых и временных затрат высказались в пользу двустороннего сотрудничества с государствами региона по передаче задержанных пиратов.

Республика Сейшеллы, в которой постоянно осуществляется уголовное преследование пиратов, предлагала учредить такую специализированную пиратскую палату или суд, функционирующие, к примеру, на основании национальной системы государства в которой он находится, на своей территории при условии, что для отбытия наказания пиратов будут перенаправлять в Сомали. Одним из преимуществ учреждения подобного механизма было бы привлечение международной помощи в национальную юридическую систему.

Против учреждения подобного органа высказывается уже имеющаяся критика в адрес имеющихся международных судебных учреждений (в частности, недостаточно загруженный работой Международный трибунал по морскому праву ООН или вызывающий сомнения в отношении своей беспристрастности Международный трибунал по бывшей Югославии). Также, представляется, что подобный орган был бы чрезмерно специализированным и недостаточно эффективным.

Логистически и политически сложно создать новый трибунал для вопросов пиратства, поскольку его учреждение потребует значительного количества времени, а пиратские нападения происходят практически ежедневно.

В качестве контраргумента можно сказать, что стоимость выкупов постоянно увеличивается, в связи с чем образование подобной организации экономически эффективно.

Модель специализированного международного судебного органа ad hoc

Со ссылкой на ст. 39 Устава ООН может быть образован и судебный трибунал ad hoc. Данную концепцию поддерживает Австралия по примеру ранее образованных ad hoc трибуналов по бывшей Югославии и по Руанде. Судьи могли бы назначаться с учетом принципов адекватного представительства различных национальных правовых систем.

Сложно осуществимым аспектом является транспортировка для судебного разбирательства свидетелей из различных точек земного шара. В данном аспекте преимуществом обладали бы судебные учреждения в регионе или непосредственно в регионе. Также для разрешения вопросов транспортировки предлагается идея видеоконференций свидетелей.

В ООН нет четкой позиции по поводу принимаемой модели. Наиболее приемлемой альтернативой к осуществлению уголовно-правового преследования на национальном уровне остается создание специализированных палат в рамках местной уголовно-правовой системы регионального государства.

В свете аспекта целесообразности учреждения подобного суда нередко говорится о том, что борьба с подобными преступлениями должна идти все же национальными мерами с оказанием международной помощи национальным судам, что представляется более эффективным.

Т.е. международная помощь национальным правовым системам является самым эффективным путем для преследования лиц, совершивших пиратские нападения и вооруженные нападения на море.

Количество возникающих в действительности в морской сфере международно-правовых споров весьма значительно, к примеру, их количество легко демонстрируется соответствующими сообщениями прессы, как, в частности, в газете Лист Ллойда (несчастные случаи, задержания судов другими государствами и др. как потенциальные подпадающие под действие Главы XV Конвенции 1982 г. о рассмотрении споров). Тем не менее, государства весьма редко прибегают к средствам международного правосудия, что объясняется стремлением решить возникшие сложности несудебными методами.

ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ АЛЯСКИ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ И НАЦИОНАЛЬНО-ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

На сегодняшний день в международном праве сложилась устойчивая договорная практика в части признания особых экономических прав отдельных групп населения, прежде всего — коренных народов и прибрежного населения. Так, США участвуют в Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г., положения которой признают особые экономические интересы конкретного района, «реальность и значение которых доказаны их длительным осуществлением» (п. 4 ст. 4). Кроме того, в качестве обычно-правовой нормы США соблюдают предписания Конвенции ООН по морскому праву об учете «экономических нужд прибрежных рыболовецких общин» (п. 3 ст. 61). Показательно, что на региональном уровне наблюдается тенденция к сближению правовых режимов местного населения («local inhabitants») и коренных общин («indigenous communities») в контексте защиты и сохранения арктической экосистемы — на уровне деклараций Арктического совета и других документов.

На национальном уровне правовое положение коренных народов США в первую очередь определено в доктрине титула коренных народов («aboriginal title»), свойственной правовым системам семьи общего права. Наряду с классическими решениями Верховного Суда США под председательством Дж. Маршалла, утвердившими государственный статус и неотъемлемое право племен на самоуправление, были приняты и другие, признавшие, в частности, притязания коренных народов в отношении земель, традиционно используемых для сезонной охоты, рыболовства и других целей. Кроме того, на федеральном уровне разработано законодательство об индейцах.

Между тем, в отличие от большинства коренных народов США, утративших суверенные права в порядке договорной уступки в пользу США, правовое положение коренного населения Аляски уникально

в связи с тем, что его фундаментальные начала — а именно законодательные права США в указанной области — заложены в Конвенции об уступке Северо-американским Соединенным Штатам Российских Северо-Американских колоний 1867 г. Необходимо подчеркнуть, что законодательные полномочия США сами по себе не прекращают суверенных прав коренных народов Аляски. В 1884 г. право коренных народов Аляски на владение землей было подтверждено на уровне федерального законодательства, хотя им было отказано в признании соответствующего титула, вопрос о котором подлежал разрешению *delegereferenda* — в будущем праве.

В 1955 и 1959 г. были приняты решения Верховного Суда по земельным искам племен, принадлежащих коренным народам Аляски — тинглит и хайда, после чего участие коренных народов в политической жизни США в связи с защитой земельных прав резко возросло. В итоге решение земельного вопроса на Аляске приняло радикальную форму. Согласно положениям Акта 1971 г. «Об урегулировании притязаний коренного населения Аляски» (*Alaska Native Claims Settlement Act*) права коренных народов в области природопользования были аннулированы. Было организовано тринадцать региональных корпораций, акционерами которых стали члены коренных общин, родившихся до 1971 г., и среди которых было распределено более 900 млн долл. США в качестве денежной компенсации и право собственности на земельные участки общей площадью более 10 % территории штата.

Таким образом, корпоративная модель фактически предполагала утрату суверенных прав коренных народов — в области природопользования, земельных прав, а также в сфере самоуправления. В 1998 г. Верховный суд Аляски подтвердил, что отчуждение земельных участков в корпоративную собственность исключает право общины на осуществление территориальной юрисдикции. С другой стороны, отказ от всеобъемлющего титула коренных народов в пользу формально-определенных в акте 1971 г. прав и обязанностей не стал окончательным. Так, уже в 1988 г. в акт были внесены поправки, бессрочно освободившие некультивированные земли от налогового бремени.

Очевидный пробел в праве, касающийся прав коренного населения в области природопользования, образовавшийся с принятием акта 1971 г., привел к утверждению Конгрессом США Акта 1980 г. «О сохранении земель Аляски, представляющих национальный интерес» (*Alaska National Interest Lands Conservation Act*). За коренным населением

были закреплены преимущественные права в области охоты и рыболовства в целях жизнеобеспечения, распространенные на сельское население в том случае, если запасы замещающих ресурсов ограничены, а указанное население традиционно и непосредственно зависит от использования указанных ресурсов в качестве основного источника существования. Территориально сферу действия акта предполагалось распространить на земельные участки, принадлежащие государству. По иронии, Верховным судом Аляски было признано, что положения федерального акта о преференциальном характере прав негородского населения противоречат Конституции штата. В свою очередь, запреты и ограничения, установленные законодательством штата и касающиеся природопользования коренных народов, могут быть сняты в порядке конституционного контроля в Верховном Суде США, как показывает пример борьбы коренных жителей Аляски Батсулнетас за признание права на промысел лосося в целях жизнеобеспечения.

Наконец, в американском праве отчетливо наметилась тенденция к законодательному закреплению прав коренных народов на культурные ценности. Так, по следам нашумевшего судебного дела с участием одного из коренных племен Аляски на федеральном уровне был принят Акт 1990 г. «О защите и репатриации могил коренных американцев» (The Native American Graves Protection and Repatriation Act). Согласно закону, право собственности коренных народов распространяется на культурные ценности, обнаруженные на месте племенных захоронений, кроме того, коренные общины пользуются правом возвращения ценностей из музейных коллекций.

В законодательстве США в целом отражены международно-правовые подходы к защите прав коренных народов. В то же время для США характерен отказ от всеобъемлющего «титула коренных народов» в отношении аборигенов Аляски в пользу формализации прав на ресурсы, в некоторых случаях — наравне с некоренным населением.

УСТОЙЧИВЫЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ ПРАВООРЯДОК И МОРАЛЬНАЯ КОНЦЕПЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Категория «устойчивый глобальный правопорядок» остается в науке малоизученной, несмотря на очевидную потребность международного сообщества и человечества в целом в формировании и поддержании такого правопорядка¹. Анализ литературы, посвященной вопросам обеспечения устойчивости глобального порядка и глобального правопорядка, позволяет сделать вывод о наличии двух крупных блоков научных и практических проблем в данной области. Если первый блок проблем связан с отсутствием в доктрине единого и достаточно ясного видения собственно самой сущности устойчивого глобального (или мирового) порядка, его основной цели, сущности соответствующего этой цели глобального правопорядка, путей и методов его формирования, то второй — со значительным расхождением во взглядах разных исследователей на то, что определяет устойчивость такого порядка (правопорядка). При этом, как показал анализ, изучением проблемы обеспечения устойчивости общественного порядка в большей степени занята социологическая наука, в частности, такое ее направление, как синергетика (Д. Тоффлер, Дж. Форрестор, Э. Ласло, Ю. Одум, Д. Медоуз, К. Майнцер, В. Вайдлих, И. Пригожин, И. Стенгерс и многие другие)². Общественно-научные проблемы в России и СНГ проблематике поддержания устойчивости в стремительно меняющейся среде также стали уделять повышенное внимание (Н. Н. Моисеев, Л. М. Семашко и другие)³. Что же касается внимания к этим проблемам со стороны общеправовой и международно-правовой науки, то приходится констатировать недостаточную теоретическую разработку этого направления. При этом следует сказать, что в литературе по общей теории права и государства достаточно глубоко освещены проблемы сущности общественного порядка и правопорядка⁴. Кроме того, международно-правовая наука представлена большим количеством работ, посвященных проблемам международного порядка и международного правопорядка⁵. Однако доктрина глобального порядка и глобального правопорядка

развита в меньшей степени и представлена в основном работами политологического и социологического направления, а ее общеправовое и международно-правовое направление остается пока еще малоисследованным⁶. Также недостаточно развита и доктрина соотношения международного и глобального порядков (правопорядков)⁷.

В отличие от проблематики международного правопорядка, которая отражена в трудах И. П. Блищенко, Г. И. Тункина, И. И. Лукашука, А. П. Мовчан, К. К. Сандровского, И. А. Ушакова, С. В. Черниченко, Ю. М. Колосова, Н. Е. Тюриной и многих других авторов и достаточно глубоко исследована, в доктрине до сих пор отсутствует ясное, однозначное, достаточно стойкое, общепринятое видение сущности глобального (мирового) порядка (правопорядка), несмотря на наличие ряда серьезных работ по данной проблеме⁸. Вариации представлений содержания глобального (мирового) порядка (правопорядка) довольно многообразны и колеблются между крайне оптимистическими и крайне пессимистическими. К примеру, К. Ясперс понимал глобальный порядок как «принятое всеми устройство, возникшее вследствие отказа каждого от абсолютного суверенитета, как общечеловеческие ценности и юридические нормы, как правовое устройство мира посредством политической формы и связывающего всех этоса⁹. Под «связывающим всех этосом» К. Ясперс понимает общие для всего человечества этические ценности, которые и должны лежать, по его мнению, в основе глобального порядка. Мировая история до сих пор не знала подобного общественного устройства. Однако это вовсе не означает, что такой глобальный порядок невозможен в принципе: современный глобализирующийся мир достаточно четко обозначил тенденцию в данном направлении.

Т. де Монбриаль видит новый мировой порядок через призму «триады», в которую включает глобализацию, формирование общемирового гражданского общества, а также справедливую модель глобального управления¹⁰. Основой такого порядка являются общечеловеческие ценности и общепризнанные права человека.

Если говорить о западной доктрине глобального порядка в целом, то в ней, несмотря на всю ее значительную развитость, не существует единого представления о сущности глобального порядка и соответствующего последнему правопорядка. По мнению П. А. Цыганкова, если европейцы видят новый глобальный порядок как результат совместных усилий Запада по построению сообщества государств на

основе либеральных ценностей и прав человека, то США исходят из своей исключительной роли в управлении миром¹¹.

Что касается советской и российской доктрины, то она также представлена широким спектром взглядов на сущность глобального порядка и глобального правопорядка, в чем-то схожих, в чем-то значительно разнящихся между собой. Так, И.И. Лукашук определяет важнейшей особенностью глобального миропорядка гомоцентризм, означающий выдвигание на первый план прав и законных интересов человека, а также тот факт, что право, как международное, так и национальное, «постепенно становится правом социальной справедливости и общего благополучия»¹². Г.И. Тункин считал, что международный и глобальный порядок (правопорядок) основывается на международной межгосударственной системе, в которую он включал а) государства; предгосударственные образования, борющиеся за независимость; межгосударственные организации и другие объединения государств; б) отношения между этими акторами; в) международное право и другие социальные нормы. При этом все эти три элемента, по его мнению, «живут в известной степени собственной жизнью»¹³. Ю.Н. Малеев считает характерной чертой грядущего миропорядка переход полномочий по принятию управленческих решений с межгосударственного, договорного, уровня на наднациональный¹⁴. В.М. Шумилов понимает глобальный правопорядок как весь массив глобальных общественных отношений, урегулированных Глобальной правовой системой, представленной нормами национального, транснационального, межнационального (международного) и наднационального права¹⁵.

Очевидно, что для уяснения сущности глобального порядка и глобального правопорядка необходимо опереться на базовые понятия «общественный порядок» и «правопорядок». В литературе по общей теории права достаточно глубоко исследованы вопросы сущности общественного порядка и правопорядка как взаимосвязанных и взаимообусловленных явлений¹⁶. Практически все исследователи сходятся в том, что в самом общем виде общественный порядок есть некая организация общественных отношений на основе социальных норм и ценностей. Нам представляется это определение весьма удачным, однако, не совсем полным. Любой общественный порядок на любом уровне (национальном, международном, глобальном) всегда преследует определенные социально (или политически) значимые цели. Поэтому данное определение можно было бы дополнить и выразить следующим

образом. *Общественный порядок — это организация общественных отношений посредством всей совокупности социальных норм, направленная на достижение и/или поддержание определенных общественно значимых целей (ценностей)*. Что касается сущности правопорядка, то он понимается большинством авторов как «состояние урегулированности, организованности общественных отношений нормами права»¹⁷. Таким образом, правопорядок является неотъемлемой частью общественного порядка и способствует достижению и/или поддержанию тех же, разумеется, общественно значимых целей, которые преследует общественный порядок. И именно как неотъемлемая часть общественного порядка правопорядок и понимается в целом в общеправовой доктрине¹⁸. Однако при этом некоторые авторы интерпретируют правопорядок как одновременно и цель общества, и средство достижения этой цели¹⁹. Нам представляется, что любой правопорядок, как и общественный порядок в целом, всегда направлен на достижение и/или поддержание важнейших общественно значимых целей (ценностей), а посему может выступать только средством их достижения. Кроме того, видение сущности правопорядка как состояния урегулированности общественных отношений нормами права нам также кажется не совсем полным по следующей причине. Анализ этимологического смысла словосочетания «правовой порядок» приводит по крайней мере к двум его значениям: во-первых, как некоего порядка в обществе, устанавливаемого и поддерживаемого при помощи правовых норм, а во-вторых, как некоего порядка внутри собственно самого права, как организованного определенным образом процесса формирования, систематизации и функционирования правовых норм. Именно этот второй смысл термина «правовой порядок», к сожалению, не был удостоен в доктрине должным вниманием. А между тем, и это очевидно, внутренняя организация собственно самого права имеет не менее важное общественное значение, чем и организация общественных отношений при его помощи. Особое значение этот второй смысл термина «правовой порядок» имеет для понимания сущности глобального правопорядка, основанного на нормах разных правовых систем и, соответственно, требующих определенной их гармонизации и упорядоченности в соотношении между собой²⁰. Таким образом, беря во внимание оба смысла термина «правовой порядок», последний можно определить как *состояние урегулированности общественных отношений организованной определенным образом системой правовых норм*.

Отталкиваясь от рассмотренных здесь понятий общественного и правового порядка, попробуем определить сущность глобального порядка и соответствующего ему глобального правопорядка как взаимосвязанных и взаимообусловленных категорий. *Глобальный порядок — это организация любых возникающих в глобальном масштабе общественных отношений (как внутригосударственных, так и выходящих за рамки национальных границ), направленная на достижение и/или поддержание наиболее важных и общих для всего человечества целей (ценностей).* Тогда глобальный правопорядок можно определить как *состояние урегулированности любых общественных отношений (как внутригосударственных, так и выходящих за национальные рамки) системой норм международного, национального и наднационального права (т. е. Глобальной правовой системой), организованных и гармонизированных между собой на основе наиболее важных и общих для всего человечества целей (ценностей).* Другими словами, формирование глобального правопорядка предполагает определенную степень систематизации и гармонизации между собой норм международного, национального и наднационального права. При этом, очевидно, что единственным элементом Глобальной правовой системы, способным выполнить такую организующую и гармонизирующую функцию, может выступать только международное право. Только международное право способно организовать и гармонизировать между собой нормы национальных правовых систем на основе общей цели правового регулирования, и только международное право способно создать органы международного управления с полномочиями издавать нормы наднационального права в обеспечение этой цели.

Важнейшей характеристикой, определяющей состоятельность любого общественного порядка (правопорядка), является его устойчивость. *Устойчивость общественного порядка (правопорядка) можно определить, на наш взгляд, как его способность сохраняться с течением времени и под воздействием дестабилизирующих факторов на всем пространстве своего действия.* В этой связи представляется, что наиболее устойчивым будет выступать такой общественный (правовой) порядок, который отражает в качестве своих целей (ценностей) права и законные интересы всех своих субъектов. Тем не менее, на вопросы, касающиеся, в частности, определения условий, способствующих формированию устойчивого общественного (правового) порядка, ни общеправовая, ни международно-правовая доктрина не дают ясных ответов²¹. Более того, общеправовая и международно-правовая доктрина в качестве важней-

шей задачи видит не обеспечение устойчивости общественного (правового) порядка, в том числе, международного и глобального, а его укрепление или совершенствование, что на деле не является одним и тем же. Совершенствование общественного порядка (правопорядка) есть на самом деле движение к его устойчивости, например, через более четкое определение важнейших общественных целей (ценностей), совершенствование на этой основе правового регулирования, создание эффективных механизмов реализации правовых норм вплоть до определения конкретных мер ответственности за конкретные правонарушения и т. д. Укрепление общественного (правового) порядка скорее будет означать обеспечение его соответствующими ресурсами, в том числе ресурсами принуждения. Устойчивость же некоего общественного (правового) порядка есть отражение его совершенства и прочности, но не наоборот: конечно, прочный порядок можно установить силовыми методами, но это вовсе не будет значить, что общество разделяет преследуемые им цели (ценности), и, следовательно, вряд ли можно считать такой порядок (правопорядок) устойчивым. Кроме того, установленный сегодня прочный порядок необязательно означает его прочность завтра.

В этой связи нам представляется, что устойчивость общественно-го (правового) порядка является наиболее важной характеристикой, детерминирующей последний, а его прочность — лишь производной. При этом термин «совершенствование общественного (правового) порядка» в отличие от термина «укрепление общественного (правового) порядка», на наш взгляд, более адекватно отражает направление к обеспечению устойчивости, а значит, и прочности общественного (правового) порядка.

Очевидно, что основным условием, определяющим устойчивость любого социального (правового) порядка, в том числе международного и глобального, будет выступать то, насколько общество (международное сообщество или человечество в целом) разделяет те цели (ценности), на достижение и/или поддержание которых направлен данный социальный порядок (правопорядок), а также методы их достижения и/или поддержания. И. А. Ильин отмечал, что «...порядок жизни, признанный лучшим, признается лучшим не только для кого-нибудь отдельного, единичного человека, но и для всех людей²²». Следовательно, для достижения максимальной устойчивости некоего общественного порядка необходимо, чтобы вся совокупность социальных норм, его формирующих, содержала в себе такие цели (ценности), а также ме-

тоды их достижения и/или поддержания, которые бы разделяло подавляющее большинство общества (международного сообщества или человечества в целом). При этом весьма важным является также и то, чтобы все социальные нормы, формирующие данный порядок, при собственных методах регулирования и воздействия на общественные отношения, не входили бы в противоречие друг с другом, а совместно, каждый в своей области регулирования, организовывали общество на основе важнейших и общих для каждого его субъекта целей (ценностей). Как представляется, такой целью может выступать *достижение и/или поддержание гармонии прав и законных интересов всех субъектов общественных отношений, т. е. социальной гармонии*²³.

Устойчивость правового порядка, таким образом, означает достижение и/или поддержание в обществе определенного уровня социальной гармонии²⁴ в виде динамического баланса прав и законных интересов²⁵ всех общественных субъектов, достигаемого (поддерживаемого) в том числе и благодаря гармонии права²⁶. Именно это, на наш взгляд, во многом будет определять прочность (совершенство) правового порядка. Именно это и будет определять его стабильность во времени и на всем пространстве своего действия, в том числе и под воздействием дестабилизирующих факторов. Поэтому именно социальная гармония может выступать, по нашему убеждению, той наиболее важной общественной целью (ценностью), которая и будет определять устойчивость общественного (правового) порядка. Так, по мысли Л. М. Семашко, «социальная гармония — это не социальный рай, не бесконфликтность, а устойчивая и динамичная сбалансированность, пропорциональность и взвешенность сфер общества и человека, динамика которых не исключает конфликты, но в условиях социальной гармонии они разрешаются согласованно, наименее болезненно, наиболее эффективно, не перерастая в социальные столкновения: войны, насильственные революции, террор и т. п. Социальная гармония характеризуется равномерным и справедливым распределением ресурсов общества и их обменом. Социальная гармония исключает крайности, с одной стороны, механической уравниловки, а с другой, роскоши и нищеты, устанавливая для них разумные и допустимые верхние и нижние пределы. При этом нужно различать социальную гармонию как интегральную универсальную ценность, объединяющую в себе ценности гуманизма, мира, любви, справедливости, свободы, равенства, братства, и как соответствующий порядок и организацию общественной жизни»²⁷.

Следует отметить, что еще в 1977 году в докладе Римского клуба «Цели для человечества» была сформулирована концепция глобальной солидарности. Сущность данной концепции заключается в необходимости:

- осознания каждым человеком своей ответственности перед обществом;
- взаимного уважения, дружбы и взаимопомощи между людьми вне зависимости от их культурной и государственной принадлежности, а также между государствами вне зависимости от их общественно-политического строя.

Авторы доклада высказали идею о том, что путь к глобальной солидарности должна открыть «революция мировой солидарности», связанная с перестройкой сознания и формированием «нового глобального этоса». Конечный вывод данного проекта сводился к тому, что необходима *этическая* революция и формирование *общечеловеческой морали*. Кроме того, данная тема стала центральной в специально посвященном ей докладе «Маршруты, ведущие в будущее», появившемся в 1980 году. Здесь на широкое обсуждение была вынесена модель будущего мирового порядка, основанного на сосуществовании различных культур, религий, образов жизни и т. п. При этом акценты были смещены на социальные и общегуманитарные проблемы, а также на необходимость конвергенции различных, в том числе противоположных, общественных систем²⁸.

Таким образом, именно социальная гармония на всех уровнях общественных отношений и будет являть собой, по нашему мнению, то состояние «глобального динамического равновесия», о необходимости достижения и поддержания которого писали авторы доклада Римского клуба «Пределы роста»²⁹ и которое фактически будет представлять собой суть более безопасного, более гармоничного и более справедливого миропорядка.

Нам представляется, что современное понимание социальной гармонии должно интегрировать в себе все многообразие выработанных человечеством концепций³⁰. В этой связи, на наш взгляд, *под социальной гармонией следует понимать сохраняющееся во времени и пространстве состояние динамической сбалансированности (равновесия) прав и законных интересов всех субъектов рассматриваемой общественной (правовой) системы*.

Таким образом, мы исходим из того, что социальная гармония, понимаемая как перманентное состояние сбалансированности прав и за-

конных интересов всех членов общества, рассматриваемое в динамике, и есть отражение устойчивости общественного и правового порядка.

Поскольку любой общественный порядок (а вместе с ним и правопорядок) предполагает направленность на достижение определенных социально значимых целей, то в этой связи представляется, что социальная гармония должна рассматриваться как основная цель социального, и прежде всего, правового, регулирования на любом уровне: национальном, межгосударственном, региональном и глобальном. Только такая цель может отражать наиболее общие права и законные интересы всего человечества, каждого человека, каждого народа и каждого государства, и, следовательно, именно эта цель должна выражать, на наш взгляд, сущность более безопасного, гармоничного и справедливого миропорядка и соответствующего ему глобального правопорядка³¹. Именно в этом случае глобальный правопорядок становится наиболее устойчивым. Таким образом, *устойчивым можно назвать такой глобальный правопорядок, который отражает в динамике гармонию прав и законных интересов всех субъектов международного права в соответствии с правами и законными интересами всего человечества.*

Как известно, в демократическом мире основной целью правового регулирования признана задача обеспечения прав и свобод человека. Однако справедливость как идейная основа и морали, и права требует того, чтобы права и свободы каждого человека реализовывались в равном для всех объеме, в равной степени и не противоречили друг другу. Решение такой задачи неизбежно предполагает гармонию прав и законных интересов каждого человека в обществе, которая может быть достигнута не только при учете прав и законных интересов каждой личности, но и при условии их непротиворечия правам и законным интересам развития других людей. Непротиворечие правам и законным интересам развития других людей (т.е. социальная гармония) может иметь место только тогда, когда индивидуальные права и законные интересы развития всех субъектов общественной (или правовой) системы находятся в рамках неких общих для каждого человека прав и законных интересов развития, которые в своей совокупности представляют собой права и законные интересы развития общества в целом (общечеловеческие права и законные интересы). Таким образом, обеспечение развития каждой личности через реализацию ее разнообразных прав и законных интересов, находящихся в контексте общечеловеческих, как раз и становится тем критерием, который определяет социальную

гармонию, а значит, и устойчивый правопорядок. В этой связи с позицией прав и законных интересов каждого человека *под социальной гармонией, на наш взгляд, следует понимать безопасное, свободное, всестороннее, гармоничное и полноценное развитие во времени и пространстве каждой личности в согласии с окружающей природной и социальной средой на основе равных прав и равных возможностей*³².

Как уже отмечалось, формирование устойчивого глобального правопорядка предполагает определенную гармонизацию между собой норм международного, национального и наднационального права как составляющих Глобальную правовую систему, а также гармонизацию правовых и неправовых норм. Это означает, что для обеспечения социальной и правовой гармонии на каждом уровне правового регулирования (национальном, межнациональном, наднациональном) необходимо учитывать наличие всей совокупности взаимодействующих социальных регуляторов, которые могут способствовать гармонизации между собой норм разных правовых систем и, как следствие, гармонизации отношений в глобальном масштабе. В первую очередь это касается, очевидно, права, а также доминирующих в обществе моральных ценностей. С этой точки зрения в качестве первичного и главного фактора формирования устойчивого глобального правопорядка следует рассматривать не только изолированно Право³³, а Право в тесном переплетении и взаимодействии с Моралью и другими гармонизирующими общественные отношения факторами (менталитет, культура и т. п.)³⁴. Однако, чтобы Право тесно переплеталось и взаимодействовало с Моралью, а именно, чтобы Право защищало и поддерживало общественную мораль, а прочные моральные устои общества способствовали бы повышению эффективности Права, необходимо, видимо, чтобы Право понималось как продукт Морали, т. е. трансформированные в Право (признанные государствами в качестве таковых) наиболее важные нормы Морали. Другими словами, основными инструментами достижения в обществе социальной гармонии выступают Мораль и сформировавшееся на ее основе Право³⁵.

На наш взгляд, правопорядок может быть устойчивым, если права и законные интересы всех субъектов будут гармонизированы в их динамике (т. е. с учетом изменения этих прав и законных интересов во времени и пространстве). А это может быть достигнуто и поддерживаться только совокупным регулирующим воздействием морали и «морального» права. Но в этом случае «моральное» право должно быть также динамичным, гибким, меняться в контексте изменения интересов боль-

шинства субъектов, быстро приводить их в новое состояние гармонии, т. е. быть «живым», как говорят представители социологической теории права. Именно в такой ситуации, когда при помощи совокупного регулирующего воздействия морали и права, имеющего своим духовным источником мораль, права и законные интересы всех субъектов в рассматриваемой общественной (правовой) системе гармонизированы в их динамике, можно говорить о формировании устойчивого общественного (правового) порядка.

Когда встает вопрос о формировании устойчивого глобального правопорядка, то, пожалуй, единственное, что может как-то сближать и организовывать людей, говорящих на разных языках и принадлежащих разным государствам и культурам, и тем самым гармонизировать их интересы вокруг вышеназванной цели, — это общечеловеческие моральные ценности и общепринятые моральные принципы взаимоотношений между людьми³⁶. Поэтому, на наш взгляд, именно этот социальный регулятор может составить ценностно-нормативную основу устойчивого глобального правопорядка³⁷. В этом случае Глобальная правовая система, представляющая собой всю совокупность норм национальных правовых систем, международного, а также наднационального права³⁸, как более «сильный» регулятор и важнейший «армирующий» элемент глобального порядка не только не должна иметь межуровневых коллизий, но, по крайней мере, не противоречить общечеловеческой морали, а в идеале — быть ее продуктом. Таким образом, о формировании устойчивого глобального правопорядка можно говорить, когда в его основе лежат универсальные моральные ценности и общечеловеческие права и интересы развития, а вся Глобальная правовая система при этом не только обеспечивает их реализацию и защиту, но и берет в них свое начало. Другими словами, важнейшим фактором формирования устойчивого глобального правопорядка может выступать только тесный «тандем» общечеловеческой морали и Глобальной правовой системы, в котором первая является источником для последней, а последняя внутренне организована так, чтобы нормы национального, межнационального (международного) и наднационального права не противоречили друг другу. При этом, как представляется, тесное взаимодействие между собой и активное влияние друг на друга Морали и Права на всех уровнях Глобальной правовой системы, а также гармонизация норм разных правовых систем в составе Глобальной правовой системы на основе единой цели регулирования, возможны в свою очередь при

- единых во всем мире подходах в понимании Права на всех уровнях Глобальной правовой системы — национальном, международном, наднациональном — как продукта общечеловеческой Морали;
- ведущей роли международного права в организации и гармонизации между собой норм разных правовых систем, образующих Глобальную правовую систему;
- международно-правовом признании большинством государств так называемого всеобщего (универсального) права в качестве общеправовых фундаментальных начал, общих как для национальных правовых систем, так и для международного права, и которое в свою очередь должно также базироваться на общечеловеческих моральных ценностях³⁹.

На наш взгляд, данные факторы следует рассматривать как основные в процессе формирования устойчивого глобального правопорядка.

Исходя из всего вышеизложенного, устойчивый глобальный правопорядок можно определить как *сохраняющееся во времени и пространстве состояние динамической гармонии прав и законных интересов народов всех государств в соответствии с правами и законными интересами человечества в целом, достигаемое (поддерживаемое) при помощи организованных и гармонизированных между собой на основе единой цели регулирования норм международного, национального и наднационального права*. При этом поддержание устойчивости международного или глобального порядка в целом вовсе не означает некоего фиксированного состояния в силу непрерывности процесса осуществления международных отношений и, соответственно, международно-правового регулирования⁴⁰. Речь идет, таким образом, о динамической гармонии, достигаемой (достигнутой) и/или поддерживаемой при помощи гармонизированных между собой норм разных правовых систем.

¹ См., напр.: Декларация тысячелетия ООН // www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml

² См., напр.: Пригожин И. Р., Стенгерс И. Порядок из хаоса. М., 1986.

³ См., напр.: Моисеев Н. Н. Судьба цивилизации. Путь разума. М., 2000. — 223 с.; Семашко Л. М. Тетрасоциология: ответы на вызовы. СПб: Изд-во СПбГТУ, 2002. — 208 с.

⁴ См., напр.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 39–44; Лившиц Р. З. Теория права. М., 1994. С. 43–44; Явич Л. С. Социалистический правопорядок. Л., 1972. С. 23–25.

- ⁵ См., напр.: Евинтов В. И. Международное сообщество и правопорядок: анализ современных концепций / АН УССР. Институт государства и права. Киев, 1990; Мовчан А. П. Международный правопорядок. М., 1996; Решетов Ю. А. Современный международный правопорядок // Советский ежегодник международного права. 1986. М., 1987. С. 97; Тюрина Н. Е. Международный правопорядок. Казань, 1991; Ушаков Н. А., Энтин М. Л. Международный порядок: политико-правовые аспекты. М., 1986. С. 83; Черниченко С. В. Реализация международно-правовых норм // Советский ежегодник международного права. 1980. М., 1981. С. 59–64.
- ⁶ См., напр.: Вылегжанин А. Н. Становление глобального правового пространства в XXI веке // Международные процессы. 2010. № 2(23). С. 15–29.
- ⁷ См., напр.: Шаов И. К. Международный правопорядок и пути его совершенствования. Дисс...к.ю.н. М., 2004. С. 31–37.
- ⁸ См., напр.: Загладин Н. В. Новый мировой беспорядок и внешняя политика России // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 1. С. 24; Шахназаров Г. Х. Социализм и будущее. М., 1983. С. 398; Шумилов В. М. Международное право и глобальная правовая система // Московский журнал международного права. 2002. № 4. 3–19; Эрхарт Б., Чайлдерс Э. Мир нуждается в руководстве: завтрашний день ООН // Мировая экономика и международные отношения. 1990. № 10–11. С. 119–120; Явич Л. С. Сущность права. Л., 1985. С. 160; Falk R. The End of the World Order: Essays on the Normative International Relations. N.-Y.–London: Holmes and Meier, 1983. P. 40; Hoffmann S. L'ordre international // Traite de science politique. Vol. 1. Paris, 1985. P. 675–681; Kirk R. The Roots of American Order. La Sale (Ill), 1975. P. 5; Rosenau J.N. Le nouvel ordre mondial? Forces sous-jacentes et resultants // Etudes internationales/ Vol. XXIII. № 1. Mars. 1992. P. 14; Ramonet I. Nouvel ordre global // [www.monde-diplomatique.fr /1999/06/RAMONET/12177. html](http://www.monde-diplomatique.fr/1999/06/RAMONET/12177.html); Wengler W. Public International Law. Paradoxes of a Legal Order // Recueil des cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law. The Hague, 1982. Vol. 158. P. 77.
- ⁹ Ясперс К. Итоги истории и ее цель. Вып. 2. М., 1991. С. 89, 91, 94.
- ¹⁰ Montbrial Thierry de. Le monde au tournant du siècle. Ramses 2000. L'entrée dans le XXI-e siècle. Paris, 2000. P. 13–17.
- ¹¹ Цыганков П. А. Теория международных отношений. М.: Гардарики, 2003. С. 496.
- ¹² Лукашук И. И. Глобальный миропорядок и США // [www.rau.su / observer / 11-12_02 / 11-12_05. htm](http://www.rau.su/observer/11-12_02/11-12_05.htm); Лукашук И. И. Мировой порядок XXI века // Международное публичное и частное право. 2002. № 1.
- ¹³ Тункин Г. И. Право и сила в международной системе. М.: Международные отношения, 1983. С. 14–16; Он же. Теория международного права. М.: Международные отношения, 1970. С. 425.

- ¹⁴ Малеев Ю. Н. Перспективы международного управления // Вестник МГОУ. 2007. № 4(29). С. 7–16.
- ¹⁵ Шумилов В. М. Концепция Глобальной правовой системы // Юрист-международник. 2003. № 3. С. 46–52. В контексте Глобальной правовой системы нам представляется, что транснациональное право вряд ли может рассматриваться в качестве ее самостоятельной составляющей, поскольку транснациональные отношения так или иначе находятся в поле регулирования либо международного, либо национального права.
- ¹⁶ См., напр.: Борисов В. В. Правовой порядок развитого социализма. Саратов, 1977. С. 35–57; Васильев А. М. Правовые категории. М., 1976. С. 181.
- ¹⁷ См., напр.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 39–44
- ¹⁸ См., напр.: Явич Л. С. Социалистический правопорядок. Л., 1972. С. 23–25.
- ¹⁹ См., напр.: Борисов В. В. Указ. соч. С. 363; Васильев А. М. Указ. соч. С. 181.
- ²⁰ См., напр.: Жбырь О. Н. Категория «гармония права» и основные формы ее выражения. Дисс. канд. юрид. наук. Краснодар, 2011.
- ²¹ См., напр.: Поздняков Э. А. Движение системы межгосударственных отношений // Общественные науки. 1987. № 2. С. 59.
- ²² И. А. Ильин. Общее учение о праве и государстве // Соч.: в 10 т. М., 1994. Т. 4. С. 51.
- ²³ См., напр.: Достижение социальной гармонии как цель права в XXI веке: материалы Международной конференции. Краснодар, 2009.
- ²⁴ Изучению сущности социальной гармонии посвящена достаточно обширная литература. См., напр.: Иванова О. В. Социальная гармония и пути ее достижения: социально-философский анализ. Дисс...канд. философ. наук. Чита, 2011.
- ²⁵ Категория «законный интерес» достаточно глубоко исследована в отечественной доктрине. См., напр., Бейсенов Б. С., Сабикенов С. Н. Категория интереса в праве // Советское государство и право. 1971. № 12. С. 110; Малько А. В. Законные интересы советских граждан. Автореф. дисс...канд. юрид. наук. Саратов, 1985. С. 10–14; Он же. Соотношение законного интереса и субъективного права // Проблемы теории государства и права / Под ред. М. Н. Марченко. М., 2002. С. 379–389; Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск, 1990. С. 17. В настоящей диссертации под законными интересами понимаются субъективные интересы, не противоречащие правам других заинтересованных субъектов.
- ²⁶ См., напр.: Доронина Н. Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 53–67; Жбырь О. Н. Категория «гармония права» и основные формы ее выражения. Дисс. канд. юрид. наук. Краснодар, 2011.
- ²⁷ Семашко Л. М. Тетрасоциология: ответы на вызовы. СПб, 2002. С. 21.

²⁸ Цит. по Чумаков А. Н. Глобализация. Контуры целостного мира. М.: Проспект, 2005. С. 337–338.

²⁹ Медоуз Д. Х., Медоуз Д. Л., Рэндерс И., Беренс В. Пределы роста. М.: МГУ, 1993.

³⁰ См., напр., Иванова О. В. Социальная гармония и пути ее достижения: социально-философский анализ. Дисс. канд. философ. наук. Чита, 2011.

³¹ Л. Дюги, напр., основной задачей государства считал установление социальной гармонии. См. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. XXXVIII.

³² Анализ ценностей и целей тысячелетия, закрепленных в Декларации тысячелетия и представляющих собой по сути ценности и цели желаемого нового мирового порядка (правопорядка), позволяет говорить об их совпадении в главном с целями формирования устойчивого глобального правопорядка, концепция которой предлагается в настоящей работе.

³³ Здесь имеются ввиду нормы всей Глобальной правовой системы в совокупности.

³⁴ Министр иностранных дел РФ И. С. Иванов считал, что «в прочных нравственных, духовных принципах нуждается и дело создания нового миропорядка, в основе которого должны лежать общепризнанные нормы международного права и общечеловеческой морали». (Дипломатический вестник. 2001. № 5. С. 128). Овзаимодействииморалииправасм. также: Boldizar A., Korhonen O. Ethics, Morals and International Law // European Journal of International Law. 1999. № 2.

³⁵ Автор разделяет взгляды проф. Черниченко С. В. по поводу того, что корни права лежат в морали. Черниченко С. В. Очерки по философии и международному праву. М.: Научная книга, 2009. С. 131–238, 693, 696, 699.

³⁶ Г. И. Тункин, придававший серьезное значение взаимодействию морали и права, считал, что мораль оказывает определенное влияние на формирование международно-правовых норм. См. Tunkin G. Politics, Law and Force in the Interstate System // Recueil de cours. 1989. Vol. 1. P. 367.

³⁷ Мовчан А. П. Международный порядок: политико-правовые аспекты. М., 1986. С. 12.

³⁸ Шумилов В. М. Концепция Глобальной правовой системы // Юрист-международник. 2003. № 3. С. 46–52.

³⁹ О сущности всеобщего (универсального) права более подробно см. Байльдинов Е. Т. Концепция всеобщего (универсального) права и международного государства и концепция относительности прав человека как видение основ более устойчивого глобального правопорядка // Современное право. 2013. № 10. С. 17–29; Он же. В поисках модели более устойчивого глобального правопорядка: концепция всеобщего (универсального) права // Евразийский юридический журнал. 2013. № 11. С. 18–32.

⁴⁰ Явич Л. С. Сущность права. Л., 1985. С. 179.

ПЕРВАЯ МИРОВАЯ ВОЙНА: КТО ВИНОВАТ? МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВОЙНУ

Предстоящее столетие с начала Великой войны ожидает, как «чувствительно пишут» некоторые немецкие аналитики, «марафон противоречий» в оценках причин ее возникновения с позиций реформированных понятий ответственности и вины. Появилось достаточно новых оппортунистических суждений, отрицающих преступность деяний и очевидность виновных, зафиксированных в версальских анналах 1919 г. Война предстает как общая трагедия, а ничье-либо преступное деяние. Кембриджский профессор К. Кларк в своих оценках войны называет ее участников «лунатиками, бдительными, но слепыми». Подобная лунная болезнь, как можно понять из его рассуждений, оказывается неизлечимой и рискованной, потому как и сегодня «бдительность и слепота могут вполне пойти рука об руку», а панацеей для разрушения этого странного мезальянса не найдено¹.

Ксенофобские наваждения по периметру фронтов Антанты и центральных держав преодолели немногие. Сказанное в начале войны одним из европейцев, носителем духа великой цивилизации Вальтером Ратенау: «если кайзер въедет как победитель во главе своих паладинов в Бранденбургские ворота, то мировая история потеряет свой смысл»², к счастью, не подтвердилось и не стало пророчеством. Виновником войны в Европе считали все-таки Германию, а никакую другую европейскую державу.

Согласно 231 статье Версальского договора основная ответственность за развязывание войны, нарушение международного права и международных договоров возлагалась на Германию. Именно Вильгельм II рассматривался как виновный в «пределах международно-правовой ответственности индивида» за войну, нарушение принципов и обычаев войны, норм гуманитарного права. Статья 227 Версальского мирного договора предусматривала предъявление германскому кайзеру обвинения в совершении нарушений международного права, международных договоров и моральных норм. Правительству Нидерландов,

как предоставившему убежище Вильгельму II, предписывалось выдать его для суда в международном трибунале. Это версальское предписание оказалось не исполненным³, как и предписание о правовой ответственности турецких властей за геноцид армян в 1915 г.

В ходе нынешней острой «новой борьбы» вокруг причин и стран-виновниц в развязывании мировой войны все больше встречается утверждений не только немецких, но и в целом западных экспертов о неправомерности обвинений лишь в адрес Германии, подчеркивается общая равная вина всех великих держав за европейскую «катастрофу» 1914–1918 гг. Вновь «в ходу» и старый австро-германский тезис, что «центральной» причиной возникновения конфликта явился сербский «агрессивный национализм», дестабилизировавший «систему баланса сил» великих держав на континенте⁴.

Первой жертвой всякой войны становится международное право. Цицероново проречение «*silent leges inter arma*» вступает в силу⁵. Известный русский юрист Владимир Гессен пояснял, что вопрос о том, существует ли право войны или война «необходимо является отрицанием права», сводится к существованию (в конвенциональном или правовом смысле) тех норм, которыми определяются обязанности и права воюющих сторон. Русской школой международного права в ходе начавшейся мировой войны был поставлен ряд вопросов с целью прояснить роль и место права в вооруженном конфликте.

Цивилизованная Европа исходила из того, что право войны является неотъемлемой частью международного права. Было, казалось, общее понимание, что нормы, регулирующие международный правопорядок, и европейская жизнь в мирное время «тождественны» тем нормам и цивилизационным понятиям, которые применяются в ходе вооруженных конфликтов. Их источники — обычай и договор — одни и те же. И если право войны не является международным правом, то правового смысла оно вообще не имеет. Как отмечал Гессен, утверждения, что право войны не является правом, означают, что одна лишь сила становится началом, определяющим международную жизнь, и представляют собой не более, чем «международную кургуазию»⁶. Правовед и философ кн. Евгений Трубецкой вообще отвергал право на войну, эсхатологически усматривая в разразившейся мировой войне примитивную биологическую идеологию, вынуждающую целые народы сосредоточивать свои помыслы на одной цели — «создание большой челюсти» для сокрушения иных наций⁷.

Отношение к международному праву, приверженность его принципам и нормам или их отрицание, определяют содержание вопроса, который так и остался без обоснованного ответа: кто несет ответственность за Первую мировую войну, первую тотальную катастрофу современной цивилизации. Логика поведения государств — ее участниц предрекла войну, поделив ответственность между всеми. Главным виновником, безусловно, является тот, кто поставил под сомнение принципы верховенства права в международных отношениях, сделал международный договор «клочком бумаги».

Как известно, отрицание норм международного права цивилизованных народов проявилось вскоре после I Гагской конференции мира в 1899 г. Еще в 1902 г. германским генеральным штабом издается сборник “KriegsbrauchimLandkriege”(Berlin 1902), в русском переводе полковника Михельсона из военно-статистического отдела Главного штаба «Военный обычай в сухопутной войне». Основное доктринальное содержание немецкого сборника — отрицание правового характера норм, регулирующих применение вооруженной силы. Смысл войны или *Kriegsraison*, как полагали кайзеровские военные юристы-теоретики, позволяет всякому воюющему государству применять все имеющиеся средства, способные содействовать военным целям и задачам. По представлениям авторов германской военно-правовой доктрины, реализованной в ходе европейского конфликта, военные обычаи, или военные нравы, (что для того «благородного века» было одним и тем же) и в целом «приемы ведения войны» являлись ничем иным, как добровольным ограничением воюющего государства в его собственных интересах⁸. Кодифицированные нормы права войны, заложенные в Гагских конвенциях 1899 и 1907 гг., по квалификации берлинских юристов и генштабистов того времени, обязательной силы не имеют и могут рассматриваться лишь как «нравственные признаки». Правовая доктрина кайзеровской юриспруденции в части права войны утверждала, что международные попытки кодифицировать обычаи войны и придать им обязательную юридическую силу, еще задолго до мировой войны потерпели полную неудачу. Что касается вообще применения обычных или конвенциональных норм, то оно допустимо, настаивала немецкая школа права, исключительно в условиях отсутствия противоречий с так называемым принципом «военной необходимости». Таким образом, в германской доктрине права того времени не было и не могло быть норм, обязательных для

армии *quandmeme*⁹. Прусская идеология, во многом определявшая немецкую жизнь и политику, не признавала, по сути, норм гуманитарного права и допускала, как считали в Европе, использование самых варварских средств в достижении военных целей. Гессен указывал, что для германского милитаризма право войны может рассматриваться как система конвенциональных норм, но не более обязательных, чем правила моды или хорошего тона¹⁰. Известно (источник — «серая книга» немецких нарушений международного права), что на заседании рейхстага 4 августа 1914 г. канцлер Бетман-Гольвег, признав де-факто неправомочность нарушений Германией международных норм, заявил: «Мы находимся в состоянии необходимой обороны, а необходимость не считается с законами».

Германское вторжение в постоянно-нейтральную Бельгию, ее оккупация, расправа над мирным населением явилось наиболее циничным нарушением международного права. Кайзеровская дипломатия в своем «презрении к праву» не знала пределов. «Наши войска заняли Люксембург и вступили в Бельгию. Это противоречит предписаниям международного права: мы вынуждены пренебречь законными протестами люксембургского и бельгийского правительств». Это откровенное высказывание принадлежит германскому канцлеру Бетман-Гольвегу. Он, правда, обещал «исправить допущенную несправедливость» как только Германией будут достигнуты соответствующие военные цели (по материалам «Серой книги» германских преступлений периода войны).

События тотальной войны явились тем правовым полем, где потребовалась новая апробация принципа справедливости, определяющего понятие справедливой войны. Русская школа международного права времен Первой мировой войны в квалификации войн ориентировалась на то, что только та война, которая ведется во имя торжества права над силой, является *justumbellum*. Уровень отечественной правовой школы, по свидетельству петербургского профессора Николая Коркунова, соответствовал тому, что «в каких-нибудь полтора-два года мы почти успели наверстать отделяющую нас от западных юристов разницу в слишком шесте столетий»¹¹.

Правовой анализ русских юристов развития событий накануне и в начале войны опирался как на нормативное содержание внешней и военной политики страны, так и на приоритетные задачи обеспечения ее национальных интересов. Признание австро-венгерской гегемонии на

Балканах для русских интересов было в международно-правовом и политическом понимании неприемлемо и невозможно. Россия не могла остаться безучастной в отношении агрессивных действий империи Габсбургов против Сербии. Министр иностранных дел Сазонов указывал, что австрийское господство в той же мере нетерпимо для России, как для Британии зависимое положение Нидерландов от Германии. В конце 90-х годов девятнадцатого века была предпринята последняя попытка добиться сближения российской и австрийской позиций в поддержании балканской стабильности.

Германская доктрина права того времени предусматривала компромисс в отношении принципа ответственности, признание права на свободу субъекта международного права от юридических обязательств по международному договору. В смысле данной доктрины международно-правовая норма ни при каких условиях не могла обладать верховенством над внутренним правом. Проф. Корф приводит пример «вопиющего» нарушения немцами права в связи с началом войны, когда кайзеровский канцлер Бетман-Гольвег заявил английскому послу в Берлине, что международный договор, подписанный Германией, является лишь «клочком бумаги», выразив при этом удивление, как Англия могла «из-за такого пустяка даже думать о войне»¹². Квалификация русских юристов в отношении германской доктрины международного права, сводившейся к «полному отрицанию правового характера международного общения», подтвердилась и в последующих действиях национал-социалистической Германии Гитлера по развязыванию Второй мировой войны.

Нарушение кайзеровской Германией правового принципа — международно гарантированного нейтралитета и оккупация бельгийского королевства в 1914 г., полагал проф. Корф, явились важнейшим обстоятельством, «обусловившим» участие Англии в войне. Не менее циничным оправдывалось нарушение Германией международного права в отношении нейтралитета Люксембурга. Гарантированный договором пяти европейских держав Люксембургский нейтралитет, явившийся следствием договоренности Бисмарка и Наполеона III, также был «раздавлен».

Кайзеровским правительством были нарушены все международные конвенции, гуманизировавшие методы и средства ведения военных действий. Сведены на нет, как указывает профессор С. А. Корф, нормы, содержащиеся в Гаагской конвенции 1899 г. (№ 2) — «о зако-

нах и обычаях сухопутной войны» и получившие развитие в Гагской конвенции 1907 г. (№ 4). Германский *Kriegsraison* (военная потребность) отменял положение прилагаемого регламента о законах и обычаях сухопутной войны, в частности, понятие воюющей стороны, права мирного населения и т. д.

Первенствующей была Германия и во внедрении тотального минирования международных морских путей. Профессор Корф цитирует немецкого адмирала Вернера, утверждавшего, что «во время войны не будут известны ни пощада, ни международное право». Разрушение Бельгии, уничтожение ее исторических памятников культуры и гражданской инфраструктуры в ходе германской оккупации — еще одно подтверждение презрения к международному праву и европейской цивилизации.

Россия и ее союзники не нарушали норм международного права и посему не могут считаться ответственными за войну. Допущенные дипломатией стран Антанты ошибки и недостаточно взвешенная практика внешнеполитических акций и демаршей подтвердили ущербность недалновидного анализа реалий и масштабов предстоявшей войны. Тем не менее, очевидно, что ответственность за развязывание войны и нарушение международного права несут Германия и ее союзники. Этот постулат Версальского мирного договора в целом был верен. Ответственным за войну всегда выступает то государство, которое нарушило международное право и сделало его принципы и нормы ничтожными.

¹ Ullrich V. Durchgreifen im Elsass. DieZeit, 2 November 2013.

² Kellermann V. *Ausgewählte Werke in Einzelausgaben*. Berlin, 1979, s. 562.

³ Вицтум гр. В. *Международное право*. М., 2011, с. 761.

⁴ Die Welt 23. 01.2014.

⁵ Среди оружия безмолствуют законы (лат.)

⁶ Гессен В. М. *Война и право. Вопросы мировой войны*. Петроград, 1915, с. 485.

⁷ Трубецкой, кн. Е. Н. *Умозрение в красках*. М., 2012, с. 20.

⁸ Гессен В. М. *Война и право. Вопросы мировой войны*. Петроград, 1915, с. 485.

⁹ Там же, с. 487.

¹⁰ Там же, с. 486.

¹¹ Коркунов Н. М. *История философии права*. М., 2010, с. 233. (репринт)

¹² Корф. бар. С. А. *Современная война и международное право. Вопросы мировой войны*. Петроград, 1915, с. 510.

Н. А. Воронцова

ИТОГИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Взаимосвязанность государств в рамках международного сообщества, их экономическая взаимозависимость, так или иначе вовлекают государства в процессы экономической интеграции — от мелкомасштабной, или секторальной, к региональной — с последующей «состыковкой» всех этих звеньев в системе мирового хозяйства.

Энергичное развитие Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее — Таможенный союз) вызывает повышенный интерес исследователей на официальном и неофициальном уровне. При этом сравнивая с преобразованиями, происходившими в ЕС, который шел к построению Таможенного союза 40 лет, часто высказывается мнение о слишком быстром принятии решений и коротком времени перехода от одних преобразований в рамках Таможенного союза к другим. По мнению автора, эти высказывания не совсем верны. На самом деле страны Таможенного союза поставили цели достижения этапа интеграционного развития под названием «таможенный союз» еще в 1995 г., когда были приняты первые соглашения¹.

Статья XXIV ГАТТ таможенный союз определяет как замену одной таможенной территорией двух или нескольких таможенных территорий, когда вследствие этой замены:

- отменяются таможенные пошлины и другие ограничительные регламентирующие меры в области торговли (за исключением некоторых разрешенных ограничений по мере необходимости) в отношении основной части торговых обменов между территориями, составляющими союз, или, по крайней мере, в отношении основной части обменов товарами, происходящих из этих территорий;
- таможенные пошлины и другие регламентирующие меры, применяемые каждым из членов союза в торговле с территориями,

не входящими в союз, с некоторыми оговорками, по существу, являются идентичными.

Совет Таможенного Сотрудничества² в подготовленном им словаре таможенных терминов определяет таможенный союз следующим образом: сущность, создаваемая одной таможенной территорией, заменяющей две или несколько таможенных территорий и имеющей в последней фазе следующие характеристики:

- общий таможенный тариф и общее или согласованное таможенное законодательство для применения этого тарифа;
- отсутствие взимания таможенных пошлин и приравненных к ним сборов при обменах между странами, образующими таможенный союз, товарами, полностью происходящими из этих стран, или товарами из третьих стран, по которым были выполнены формальности, связанные с импортом, и были взысканы либо гарантированы таможенные пошлины и приравненные к ним сборы, которые не были полностью или частично возвращены;
- устранение ограничительных регламентирующих мер в отношении обменов внутри таможенного союза.

Проиллюстрируем этапность и перечень стран, которые готовы были следовать цели достижения этапа функционирования Таможенного союза.



Следует отметить, что Евразийское экономическое сообщество (далее — ЕврАзЭС) являлось правопреемником Таможенного союза

1995 года и его нормативная база стала основой для ЕврАзЭС. При образовании Таможенного союза в 2006 г. было подготовлено два перечня нормативных документов — в первый вошли соглашения применяемые в ЕврАзЭС и не противоречащие целям Таможенного союза, а во второй — принимаемые договоренности начиная с 2006 года³.

Таким образом, можно констатировать, что Таможенный союз развивается уже 19 лет, а это немалый срок для интеграции.

Какие цели, в классическом понимании, ставят перед собой страны, заявляющие о готовности следовать идеям построения Таможенного союза видно на следующем слайде.



К настоящему времени реализованы все ключевые решения Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза), выполнены все основные мероприятия по обеспечению создания и функционирования Таможенного союза, формированию его договорно-правовой базы и институциональной структуры, единой системы внешнеторгового тарифного, нетарифного и таможенного регулирования, ведению согласованной политики в области технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер⁴.

В частности:

- полностью реализованы мероприятия по введению в действие пакета международных договоров в сфере единого таможенно-та-

- рифного регулирования в Таможенном союзе. С 1 января 2010 г. введен в действие Единый таможенный тариф Таможенного союза и единое таможенно-тарифное регулирование;
- со вступлением в силу (с 1 июля 2010 г.) Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза заработала единая система таможенного регулирования. Стороны провели работу по приведению национального законодательства в соответствие с Таможенным кодексом Таможенного союза, ратифицировали Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 г.;
 - разработано и действует Соглашение об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 г. Им предусмотрено, что ввозные таможенные пошлины зачисляются на единый счет уполномоченного органа той Стороны, в которой они подлежат к уплате в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, и распределяются в бюджеты Сторон согласно нормативам распределения, установленным для Республики Беларусь — 4,70 %, Республики Казахстан — 7,33 %, Российской Федерации — 87,97 %;
 - в части таможенного администрирования: отменено таможенное оформление в отношении товаров происходящих из третьих стран и выпущенных в свободное обращение на территории Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, перемещаемых в пределах таможенной территории данных государств; унифицирован порядок таможенного администрирования, включая единые правила декларирования товаров, уплаты таможенных платежей и единые таможенные режимы, установлены и применяются единые правила страны происхождения товаров; согласованы принципы взимания косвенных налогов при экспорте и (или) импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе;
 - с 1 июля 2010 г. в Таможенном союзе начало действовать единое правовое поле в области технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер, обеспе-

- чивающее применение единых перечней подконтрольной продукции; единых требований к этой продукции; единого порядка ввоза ее на единую таможенную территорию; оформление разрешительных документов по единым формам, которые признаются всеми Сторонами. В рамках этого правового поля исключается необходимость осуществления данных видов контроля на межгосударственных границах государств-членов Таможенного союза;
- осуществляется ведение статистики внешней торговли и статистики взаимной торговли Сторон. Утверждены технические условия передачи данных таможенной статистики внешней торговли и статистики взаимной торговли товарами⁵;
 - в налоговой сфере сформирована нормативно-правовая база Таможенного союза в области косвенного налогообложения, которая регламентирует порядок взимания косвенных налогов во взаимной торговле в Таможенном союзе, а также обеспечен обмен информацией в электронном виде между налоговыми органами государств-членов Таможенного союза об уплаченных суммах косвенных налогов;
 - в государствах-членах Таможенного союза проведена работа по приведению национальных налоговых законодательств в соответствие с международными нормативно-правовыми актами Таможенного союза, реализация которых позволила осуществить взимание НДС и акцизов на Единой таможенной территории (ЕТТ) с 1 июля 2010 г. в условиях отсутствия таможенного оформления, а с 1 июля 2011 г. — отсутствия таможенного контроля⁶;
 - осуществляются мероприятия по реализации соответствующих Решений Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) по распространению защитных, антидемпинговых и компенсационных мер на единую таможенную территорию;
 - разработан и принят Статут Суда Евразийского экономического сообщества⁷, а также договор о порядке обращения в Суд ЕврАзЭС хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним⁸;
 - сформирована единая таможенная территория Таможенного союза, прекращено действие изъятий из Таможенного кодекса Таможенного союза. С 1 июля 2011 г. осуществлен перенос таможенного, санитарного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного,

транспортного государственного контроля с российско-белорусской и российско-казахстанской границы на внешнюю границу Таможенного союза⁹.

Анализ принятых государствами-членами Таможенного союза мер свидетельствует о завершении этапа формирования Таможенного союза. Следующим этапом интеграционного союза является формирование Евразийского экономического союза (ЕАЭС или Союз) как экономического объединения государств. ЕАЭС будет создан на основе таможенного союза трех государств в целях завершения формирования Единого экономического пространства и формирования общего рынка, а также дальнейшего развития интеграционных процессов, в рамках которого снимаются ограничения на пути движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Планируется, что Союз будет осуществлять международную деятельность и участвовать в международных отношениях на правах международной организации, а также являться субъектом международного права.

В случае подписания главами государств соответствующего Договора в 2014 году, ЕАЭС должен полноценно начать функционировать в 2015 году.

Рассмотрим те приоритеты, которые ЕАЭС ставит перед собой. Это два направления — в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. К первому направлению относятся вопросы: таможенного регулирования; внешнеторговой политики; технического регулирования; санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер; защита прав потребителей. Ко второму направлению — макроэкономическая политика; валютная политика; торговля услугами и инвестициями; регулирование финансовых рынков; налоги и налогообложение; конкурентная политика; естественные монополии; энергетика; транспорт.

Органы ЕАЭС практически остаются те же, что и раньше с учетом дополнительных полномочий, это — Высший совет Евразийского экономического союза, Совет Евразийского экономического союза, Евразийская экономическая комиссия, Евразийская Межпарламентская ассамблея, Суд Евразийского экономического союза.

Таким образом, констатируя успешную реализацию задач по формированию Таможенного союза и Единого экономического пространства, стремясь перейти на новый этап евразийской интеграции (от

Евразийского экономического сообщества к формированию Евразийского союза) обеспечивается относительная преемственность предыдущих решений, принятых в рамках Таможенного союза 1995 года, ЕврАзЭС, Таможенного союза 2006 г.

¹ Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, Минск, 6 января 1995 г.; Соглашение о Таможенном союзе между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации, с одной стороны, и Правительством Республики Казахстан с другой стороны, Москва, 20 января 1995 г.

² Конвенция об образовании Совета Таможенного Сотрудничества, Брюссель, 15 декабря 1950 г. С конца 1994 г. Организация получила новое название — Всемирная Таможенная Организация.

³ Протокол порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним, Душанбе, 6 октября 2007 г.

⁴ План действий по формированию Таможенного союза, утвержденный Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 6 октября 2007 г. № 1, изменения в указанный план, утвержденные Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 14; Этапы и сроки формирования единой таможенной территории Таможенного союза, установленные Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа таможенного союза) на уровне глав правительств от 9 июня 2009 г. № 9, а также ряд Решений Высшего органа Таможенного союза по вопросам формирования и функционирования Таможенного союза; План мероприятий по введению в действие Таможенного кодекса Таможенного союза, утвержденный Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17; Решение от 21 мая 2010 г. № 37 (о наделении Комиссии полномочиями в области специальных антидемпинговых и компенсационных мер в отношении товаров, происходящих из иностранных государств); Решения от 21 мая 2010 г. № № 38–39 (в сфере технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер); Решение от 5 июля 2010 г. № 52 (по вопросам экспортного контроля); Решение от 15 марта 2011 г. № 76 (о переносе согласованных видов государственного контроля на внешнюю границу Таможенного союза).

⁵ Во исполнение Соглашения о ведении таможенной статистики внешней и взаимной торговли товарами Таможенного союза от 25 января 2008 г. подготовлена и утверждена Решением Комиссии Таможенного союза от 28 января 2011 г. № 525

Единая методология ведения таможенной статистики внешней торговли и статистики взаимной торговли государств-членов Таможенного союза.

⁶ Решения Межгоссовета ЕврАзЭС (высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств от 11 декабря 2009 г. № 26 «О международных договорах и иных нормативных актах по реализации основных положений Соглашения о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе от 25 января 2008 года» и от 21.05.2010 № 36 «О вступлении в силу международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза».

⁷ Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 502.

⁸ Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 9 декабря 2010 г. № 534.

⁹ Решение Межгоссовета ЕврАзЭС (высшего органа Таможенного союза) № 76 от 15 марта 2011 г.

ОХОТСКОЕ МОРЕ: УСПЕХ ИЛИ УСТУПКА?

В последнее время в ряде российских СМИ появились оптимистические сообщения о том, что в скором времени территория Российской Федерации увеличится на целых 52 тысячи квадратных километров в результате того, что центр Охотского моря перестал быть частью Мирового океана и стал полностью российским, а Охотское море стало внутренним морем России и принадлежит нам теперь целиком¹. При этом делаются ссылки на весьма авторитетные источники, например: «Минприроды говорит о готовности полного признания Охотского моря внутренним морем России со стороны мирового сообщества»². Ждать такого признания осталось, якобы, недолго: окончательное оформление Охотского моря в российскую собственность состоится на очередной сессии Комиссии ООН, в феврале–марте 2014 года.

У неискушенного читателя может сложиться впечатление, что в мирное время, без объявления войны, в эпоху, когда на всей планете уже практически произошел и получил юридическое закрепление раздел территорий между странами, нашей стране каким-то чудесным образом удалось столь значительно прирастить свою территорию. Попробуем, по возможности, объективно, разобраться в том, насколько, с правовой точки зрения, такие реляции являются обоснованными.

Предыстория вопроса. Как известно, наше представление (заявка) относительно установления внешних границ континентального шельфа в Охотском море было составной частью общего представления Российской Федерации на установление границ ее континентального шельфа за пределами 200 морских миль, поданного нашей страной в Комиссию по границам континентального шельфа (здесь и далее — КГКШ) в 2001 году³.

Сама заявка представляет собой научное обоснование принадлежности дна центральной части Охотского моря российскому шельфу (см. приложение № 1). В случае, если Комиссия сочтет изложенное в заявке научное обоснование достаточным и примет положительные рекомендации по обновленному российскому представлению по Охотскому морю, то в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Российская Федерация сможет на основе этих рекомендаций

расширить в данном районе свой континентальный шельф за пределы 200 морских миль, границы которого будут обязательны для других государств, а также распространить на это пространство свои права по разведке и разработке неживых ресурсов⁴.

В отношении части представления, касающейся Охотского моря, Комиссией был высказан ряд рекомендаций, в частности, было заявлено:

«Что касается Охотского моря, то Комиссия рекомендовала Российской Федерации представить вполне документально обоснованную частичную заявку по своему расширенному континентальному шельфу в северной части этого моря. Комиссия заявила, что эта частичная заявка не должна наносить ущерба вопросам, касающимся делимитации границ между государствами на юге; относительно этого участка заявку можно сделать позднее, невзирая на положения статьи 4 приложения II к Конвенции, касающиеся десятилетнего срока. По поводу этой частичной заявки Комиссия рекомендовала также Российской Федерации приложить все усилия к достижению соглашения с Японией в соответствии с пунктом 4 приложения I к Правилам процедуры Комиссии»⁵.

Поскольку японцы обратились в КГКШ с просьбой не принимать решения по Охотскому морю, ссылаясь на наличие «территориального спора» в отношениях с Россией и его связь с установлением прав на расширенный континентальный шельф в этой акватории⁶, то КГКШ при рассмотрении нашей заявки рекомендовала урегулировать этот вопрос с Японией.

В 2006 году в соответствии с рекомендациями КГКШ в Охотском море МПР России были организованы дополнительные комплексные геолого-геофизические исследования⁷. В 2006–2010 гг. была проведена работа с японской стороной в отношении той части российской заявки, которая касается континентального шельфа центральной части Охотского моря. В ходе консультаций с японской стороной данная проблема была решена взаимоприемлемым образом: было четко показано, что «спорные острова» — Кунашир, Шикотан, Итуруп (Эторофу), Хабомаи (Малая Курильская гряда) — не были использованы Российской Федерацией для отсчета ее континентального шельфа в центральной части Охотского моря.

В этой связи в обновленной российской заявке было указано:

«В настоящем представлении отсутствуют карты, в которых бы определение исходных линий осуществлялось от точек, находящихся в южной части Охотского моря. Анклав, в отношении которого делает-

ся настоящее представление, располагается в северной части Охотского моря и не затрагивает той части Охотского моря, где не осуществлено территориальное разграничение между Российской Федерацией и Японией. Ближайшие точки исходных линий, используемых в настоящем представлении, устанавливаются на расстоянии 480 км от района, в котором не осуществлено разграничение морских пространств между Российской Федерацией и Японией. С учетом изложенного, Российская Федерация исходит из того, что настоящее представление не наносит ущерба вопросам, касающимся делимитации морских пространств между Японией и Российской Федерацией на юге Охотского моря»⁸.

Полномочия и роль Комиссии по границам континентального шельфа

К сожалению, многие авторы (в том числе и юристы-международники) в своих публикациях не совсем правильно излагают полномочия и роль КГКШ, представляя ее в качестве «органа ООН», наделенного правом принимать обязательные для государств-членов ООН решения в вопросах определения ими внешних границ континентального шельфа. В действительности же это далеко не так.

Комиссия по границам континентального шельфа не является официальной структурой ООН, она лишь была создана согласно ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, которая, в свою очередь, является итоговым документом III Конференции ООН по морскому праву (1973–1982 гг.). Вышеуказанная комиссия — это сугубо технический орган, состоящий из 21 эксперта в области морской геологии, геофизики, гидрографии (Ст. 2.1. Приложения II к Конвенции 1982 года). Ее полномочия ограничены выдачей рекомендаций исключительно в том случае, если то или иное государство решает на практике реализовать положения ст. 76 Конвенции 1982 года о проведении границы между своим континентальным шельфом и Международным районом морского дна, являющимся «общим наследием человечества» (ОНЧ).

В ст. 3 Приложения II к Конвенции 1982 года говорится:

«1. Комиссия имеет следующие функции:

а) рассмотрение представляемых прибрежными государствами данных и других материалов относительно внешних границ континентального шельфа в районах, где эти границы выходят за пределы 200 морских миль, и вынесение рекомендаций в соответствии со стать-

ей 76 и Заявлением о понимании, принятым 29 августа 1980 года третьей Конференцией Организации Объединенных Наций по морскому праву;

б) предоставление научно-технических консультаций по просьбе заинтересованного прибрежного государства в ходе подготовки данных, указанных в подпункте а»⁹.

Далее в ст. 4 Приложения II Конвенции 1982 года сказано:

«В случае, если прибрежное государство намеревается установить в соответствии со статьей 76 внешние границы своего континентального шельфа за пределами 200 морских миль, оно представляет Комиссии конкретные данные о такой границе наряду с дополнительными научно-техническими данными в возможно кратчайшие сроки, но в любом случае в течение десяти лет со времени вступления в силу для этого государства настоящей Конвенции. В то же время прибрежное государство указывает имена любых членов Комиссии, которые предоставили ему научно-технические консультации»¹⁰.

При этом следует учитывать, что, если реализуется, например, другая статья Конвенции 1982 г. — ст. 83 — о делимитации (разграничении) континентального шельфа между государствами с противоположными или смежными побережьями — то нет необходимости обращаться за какими-либо рекомендациями к этой технической Комиссии. В этой связи в ст. 9 Приложения II Конвенции 1982 года сказано:

«Действия Комиссии не наносят ущерба вопросам, касающимся делимитации границ между государствами с противоположными или смежными побережьями»¹¹.

Уже сам тот факт, что анклав в срединной части Охотского моря, получивший за рубежом название «Peanut Hole»¹² (см. приложение № 2), со всех сторон окружен исключительной экономической зоной (ИЭЗ) Российской Федерации, ставит определенные вопросы относительно целесообразности обращения нашей страны в эту Комиссию еще в 2001 году. Мог ли здесь вообще быть создан Район «общего наследия человечества», какова практика правовой квалификации таких «морских анклавов»¹³, и, соответственно, нужны ли были те финансовые траты, которые пошли на проведение необходимых исследований?

Кроме того, важно понимать, что рекомендации Комиссии нельзя рассматривать как некое окончательное решение, с которым государство в любом случае обязано согласиться и исполнять его. Скорее наоборот, государство само должно принять финальное решение отно-

сительно внешних границ своего континентального шельфа, если оно соглашается с рекомендациями международных экспертов — членов КГКШ. В ст. 8 Приложения II к Конвенции 1982 года по этому поводу сказано, что любое государство может прибегнуть к предусмотренной Конвенцией 1982 г. процедуре пересмотра таких рекомендаций: «В случае несогласия прибрежного государства с рекомендациями Комиссии прибрежное государство в течение разумного периода времени делает пересмотренное или новое представление Комиссии»¹⁴.

И если в отношении Охотского моря эти обозначенные моменты можно учитывать в меньшей степени, надеясь на положительное рассмотрение доработанной российской заявки, то в отношении Северного Ледовитого океана ими нельзя пренебрегать для отстаивания российской позиции в этом морском регионе¹⁵.

Проблемы суверенитета и юрисдикции в Охотском море

Принципиально необоснованным можно считать повторяющееся утверждение о том, что путем рассмотрения подобного рода заявки Российская Федерация претендует «на увеличение 200-мильной исключительной экономической зоны в Охотском море»¹⁶.

200-мильный лимит ИЭЗ — это сегодня устоявшаяся норма обычного международного права, закреплённая в Конвенции по морскому праву 1982 года¹⁷. Ни одно государство не может в одностороннем порядке претендовать, и не претендует, на расширение своей ИЭЗ за пределы этого пространственного лимита. Некоторые государства лишь не стали вводить данный институт, другие — ограничились сохранением или установлением т. н. рыбоохранной зоны.

В ст. 56 Конвенции 1982 года права прибрежного государства в ИЭЗ определены следующим образом:

«Прибрежное государство в исключительной экономической зоне имеет:

а) суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами, и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких как производство энергии путем использования воды, течений и ветра;

б) юрисдикцию, предусмотренную в соответствующих положениях настоящей Конвенции, в отношении: i) создания и использования

искусственных островов, установок и сооружений; ii) морских научных исследований; iii) защиты и сохранения морской среды...»¹⁸.

Соответственно, в ИЭЗ прибрежное государство обладает суверенными правами¹⁹, которые связаны с эксплуатацией и разработкой ресурсов. Эти права являются исключительными в том смысле, что никто другой не может на них претендовать. Третьи страны лишь имеют доступ к живым ресурсам ИЭЗ в рамках статьи 62(2) Конвенции.

Помимо этого, в рамках ст. 60 Конвенции 1982 г. прибрежные государства в ИЭЗ имеют ряд исключительных прав:

«1. Прибрежное государство в исключительной экономической зоне имеет исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование: а) искусственных островов; б) установок и сооружений для целей, предусмотренных в статье 56, и для других экономических целей; в) установок и сооружений, которые могут препятствовать осуществлению прав прибрежного государства в зоне.

2. Прибрежное государство имеет исключительную юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности»²⁰.

Третьи государства также имеют в ИЭЗ определенные права. Так, ст. 58(1) Конвенции 1982 г. говорит по этому поводу:

«В исключительной экономической зоне все государства как прибрежные, так и не имеющие выхода к морю, пользуются, при условии соблюдения соответствующих положений настоящей Конвенции, указанными в статье 87 свободами судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, такими как связанные с эксплуатацией судов, летательных аппаратов и подводных кабелей и трубопроводов, и совместимыми с другими положениями настоящей Конвенции»²¹.

Соответственно, из три из шести свобод открытого моря (ст. 87 Конвенции 1982 г.), не имеющие отношение к разработке ресурсов, — свобода судоходства, полетов, прокладки кабелей и трубопроводов — применимы к ИЭЗ²².

Введение дистанционного критерия, напрямую связанного с концепцией ИЭЗ, привело к тому, что 200-мильный лимит континен-

тального шельфа стал нормой обычного международного права²³: вне зависимости от геологических данных, все государства обладают континентальным шельфом в пределах 200-миль от исходных линий. В соответствии с этим Международный Суд ООН в деле Ливии и Мальты подчеркнул: «Несмотря на то обстоятельство, что континентальный шельф может существовать и там, где нет исключительной экономической зоны, не может быть исключительной экономической зоны без соотносящегося с ней континентального шельфа. Исходя из этого, дистанционный критерий должен применяться как по отношению к континентальному шельфу, так и по отношению к исключительной экономической зоне»²⁴.

Воды анклава в центральной части Охотского моря, находящегося за пределами 200-мильной зоны от исходных линий — так называемый Peanut Hole — по своему юридическому статусу могут рассматриваться как участок открытого моря, в котором действуют свободы открытого моря (в т. ч. свободы судоходства и рыболовства). При этом не совсем корректно использование применительно к этому морскому району определения «международные воды»²⁵ или же «нейтральные воды». Несмотря на то, что эти термины действительно по сути обозначают морские пространства, находящиеся за пределами действия национальной юрисдикции, они не являются конвенционным и не получили закрепления в международно-правовых актах²⁶.

Проблема регулирования вылова

Статус открытого моря, применимый к этому морскому району Охотского моря, стал главной причиной нерегулируемого вылова в нем морских биологических ресурсов, преимущественно минтая, рыболовными судами целого ряда государств (Польша, Южная Корея, КНР и др.). По большому счету приход сюда рыбопромысловых судов этих государств был связан с вступлением в силу 16 июня 1994 г. российско-американской Конвенции о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Берингова моря²⁷. Это соглашение, положившее конец нерегулируемому вылову водных биологических ресурсов в подобном анклаве Берингова моря²⁸, способствовало переориентации рыбопромысловых судов этих государств на промысел в анклаве Охотского моря.

Попытки урегулировать эту проблему первоначально заканчивались неудачей. Все государства, осуществлявшие до этого вылов

в анклав Берингова моря, за исключением Японии, продолжали осуществлять промысел в Охотском море²⁹. Первым шагом на пути урегулирования этого вопроса стало заключение правительственного соглашения между Россией и США «О сохранении трансграничных рыбных запасов в центральной части Охотского моря»³⁰ от 13 июня 1996 г.

В нем, в частности, отмечалось, что «... в Охотском море имеется анклав, расположенный за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации, ниже именуемый «центральная часть Охотского моря», которая составляет всего 2,7 процента общей площади Охотского моря и полностью окружен исключительной экономической зоной Российской Федерации». А также, что: «Правительство Соединенных Штатов Америки признает и соблюдает меры, принятые Российской Федерацией по сохранению ресурсов минтая и управлению ими в Охотском море, включая его центральную часть. Эти меры являются едиными для всего ареала биологического обитания запасов минтая в Охотском море и основываются на наиболее достоверных научных данных (Статья 2). При этом «в целях сохранения ресурсов минтая в Охотском море граждане и рыболовные суда, плавающие под флагом Российской Федерации или флагом Соединенных Штатов Америки, воздерживаются от промысла в центральной части Охотского моря...» (Статья 3.1).

В статье 5 Соглашения стороны приняли на себя обязательство поощрять другие страны к соблюдению мер по рациональному использованию запасов минтая в этом районе: «Стороны привлекают внимание любой третьей стороны к любому вопросу, относящемуся к рыболовным операциям, осуществляемым ее гражданами, резидентами или судами под ее флагом, которые могли бы отрицательно повлиять на долгосрочное устойчивое использование ресурсов минтая Охотского моря» (пункт 1). «Стороны в соответствии с международным правом поощряют любую третью сторону уважать меры по сохранению запасов минтая и управлению ими в Охотском море, принятые Российской Федерацией» (пункт 2).

Однако, несмотря на полученную Россией поддержку со стороны Соединенных Штатов в регулировании промысла в анклав, рыбопромысловые суда Польши, Южной Кореи и Китая не торопились уходить из центральной части Охотского моря. Это привело к тому, что Российская Федерация начала сворачивать отношения с этими странами в области рыболовства, и ввела квотирование промысла (на платной ос-

нове) в российской 200-мильной исключительной экономической зоне по межправительственным соглашениям³¹. Такое сотрудничество стало единственной альтернативой в борьбе с нерегулируемым промыслом в центральной части Охотского моря³².

Параллельно с этим, ситуация с Охотским морем обсуждалась в рамках ООН, где проходила Конференция по трансграничным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб. Это привело к тому, что в тексте «Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими»³³ появилась статья относительно районов открытого моря, полностью окруженных зоной под национальной юрисдикцией того или иного прибрежного государства. Так, в статье 16 «Районы открытого моря, полностью окруженные районом под национальной юрисдикцией одного государства, было указано:

«1. Государства, которые осуществляют промысел трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб в районе открытого моря, полностью окруженном районом под национальной юрисдикцией какого-либо одного государства, и это государство сотрудничают во введении мер по сохранению этих запасов и управлению ими в данном районе открытого моря. Учитывая природные особенности этого района, государства уделяют особое внимание введению сопоставимых мер по сохранению таких запасов и управлению ими в соответствии со статьей 7. Меры, введенные в отношении открытого моря, принимают во внимание права, обязанности и интересы прибрежного государства по Конвенции, основываются на наиболее достоверных имеющихся научных данных, а также учитывают любые меры по сохранению и управлению, принятые и применяемые прибрежным государством в районе под его национальной юрисдикцией в отношении тех же запасов в соответствии со статьей 61 Конвенции. Государства договариваются также о мерах мониторинга, контроля, наблюдения за осуществлением и обеспечения выполнения мер по сохранению и управлению в отношении открытого моря.

2. Во исполнение статьи 8 государства действуют добросовестно и прилагают все усилия для незамедлительного достижения договоренности об упомянутых в пункте 1 мерах по сохранению и управлению, которые будут применяться при ведении промысловых операций в этом районе. Если в течение разумного периода времени соответ-

ствующие ведущие промысел государства и прибрежное государство не в состоянии достичь договоренности о таких мерах, они, с учетом пункта 1, применяют пункты 4, 5 и 6 статьи 7, касающиеся временных договоренностей или мер. До вступления в силу таких временных договоренностей или мер соответствующие государства принимают меры в отношении судов, плавающих под их флагом, с тем чтобы они не вели промысла, который может нанести ущерб запасам, о которых идет речь»³⁴.

Обращаясь к истории заключения и разработки этого Соглашения, следует учитывать, что впервые задача защиты морских живых ресурсов открытой части Мирового океана была сформулирована еще в Конвенции о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1958 г. В ней ведение рыболовной деятельности в открытом море было объявлено неотъемлемым правом любого государства. Однако был сделан акцент на том, что рыбный промысел в открытом море может неблагоприятным образом отражаться на запасах и состоянии морских живых ресурсов в зоне территориального моря прибрежных стран. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. в ст. 116 подтвердила существование «особых интересов» прибрежного государства при осуществлении рыболовной деятельности в зонах открытого моря. Таким образом, было признано, что абсолютное применение принципа свобод открытого моря несет в себе определенный риск в отношении сохранения биоразнообразия. Было подтверждено правило, согласно которому реализация принципа свободы открытого моря должна быть согласована с необходимостью защиты морских живых ресурсов³⁵.

Тем не менее, вылов трансграничных видов в открытом море прямым образом сказывается на популяции этих запасов в ИЭЗ. Прибрежные государства, заинтересованные в освоении того или иного вида в граничащем с их ИЭЗ участке открытого моря, традиционно считали появление там рыбопромысловых судов других государств нарушающим интересы их рыбодобывающего флота³⁶. С целью урегулирования этих противоречий в 1995 г. было принято Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных ресурсов и запасов далеко мигрирующих рыб. Его основной идеей является то, что нерегулируемый промысел способен привести к серьезным нарушениям в морских экосистемах, к истощению отдельных видов морских живых ресурсов.

К сожалению, один из недостатков, как Конвенции 1982 г. в целом, так и Соглашения 1995 г. в частности, заключается в том, что все их положения относительно необходимости межгосударственного сотрудничества в целях сохранения живых ресурсов открытого моря достаточно расплывчаты. Обязательство сотрудничать не является директивным и целиком и полностью зависит от доброй воли сторон. Что касается анклава Охотского моря, некоторые шаги на этом пути уже сделаны, однако, окончательное решение проблемы требует, видимо, заключения двухсторонних соглашений по этому анклаву со всеми заинтересованными сторонами. Соглашение 1995 г., окончательно вступившие в силу в 2001 г., в данном случае остается единственным универсальным механизмом по урегулированию этой проблемы³⁷.

Российская заявка в КГКШ и правовой статус Охотского моря

Подача повторной российской заявки³⁸ в Комиссию по границам континентального шельфа никоим образом не может изменить правовой статус вод центральной части Охотского моря. Рассуждения о том, что одобрение Комиссией российских данных будет способствовать распространению суверенитета/юрисдикции на всю акваторию Охотского моря³⁹ являются не более, чем фикцией. Положительное решение Комиссии, если оно действительно будет таким, приведет лишь к тому, что на участок континентального шельфа, расположенный за пределами 200-мильной зоны от исходных линий, будут распространены суверенные права Российской Федерации в области разведки и разработки его природных ресурсов (ст. 77 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.). При этом не затрагивается порядок использования вод, покрывающих такой «расширенный» участок континентального шельфа.

Соответственно, наша страна получит исключительное право разрабатывать минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы, относящиеся к «сидячим видам» (организмы, которые в период, когда возможен их промысел, либо находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним, либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами). Право по расширению площади континентального шельфа за пределы 200-мильной зоны, в том случае если подводная окраина материка простирается за этот пространственный предел, прописаны в Конвенции 1982 г. и основаны на соответствии определенным геологическим и пространственным критериям.

Справочно: Первый критерий (формула Гардинера, предложенная Ирландией) — это 1-процентная формула толщины осадочных пород. В соответствии с ней, внешняя граница подводной окраины материка фиксируется линией, соединяющей точки, в каждой из которых толщина осадочных пород составляет, по крайней мере, 1 % кратчайшего расстояния от такой точки до подножия континентального склона (Ст. 76(4), (a), (i)). Тест на толщину осадочных пород является вполне объективным критерием по оценке наличия/отсутствия запасов углеводородов. Таким образом, можно говорить о том, что этот критерий направлен на максимальный учет ресурсных интересов приморских государств. Второй критерий, изложенный в ст. 76(4) (a) (ii) — формула Хедберга, в соответствии с которой внешняя граница подводной окраины материка определяется линией, соединяющей фиксированные точки, отстоящие не далее 60 морских миль от подножия континентального склона⁴⁰. В обоих случаях «прибрежное государство устанавливает внешние границы своего континентального шельфа ... прямыми линиями, не превышающими в длину 60 морских миль и соединяющими фиксированные точки, определяемые с помощью координат широты и долготы» (ст. 76(7))⁴¹. При этом эти фиксированные точки (ст. 76(5)), «составляющие линию внешних границ континентального шельфа... должны находиться не далее 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты, которая представляет собой линию, соединяющую глубины в 2500 метров»⁴².

Однако, установление внешних границ континентального шельфа никоим образом не может затрагивать правовой статус поверхлежащих над континентальным шельфом вод. Акватория района Peanut Hole в рамках такого подхода будет продолжать оставаться открытым морем. Не совсем понятны в таком случае декларативные заявления некоторых экспертов и представителей федеральных органов исполнительной власти относительно того, что в результате отнесения дна анклава к континентальному шельфу Российской Федерации Охотское море будет окончательно признано международным сообществом внутренним морем Российской Федерации⁴³.

Как известно, Конвенция 1982 г. не содержит такой правовой дефиниции как внутреннее море. Внутреннее море — понятие в большей степени географическое, а не правовое. Оно означает, что такое море

окружено берегами исключительно одного государства, и на него в таком случае может быть распространен конвенционный режим внутренних вод, которые, в свою очередь, находятся под полным суверенитетом государства⁴⁴.

По мнению некоторых авторов⁴⁵, хотя Охотское море действительно перекрыто по большей части исключительной экономической зоной Российской Федерации, однако в южной его части, возле японского острова Хоккайдо имеется полоса территориального моря и исключительной экономической зоны Японии. Это обстоятельство не позволяет считать Охотское море внутренним морем Российской Федерации, а также распространить российский суверенитет в т. ч. и на анклав Peanut Hole, закрыв его для осуществления любых видов морехозяйственной деятельности со стороны иностранных государств, и прежде всего, от зарубежных рыбаков. Тот факт, что российская ИЭЗ и российское территориальное море в Охотском море во много раз больше японских, не имеет никакого юридического значения.

Если четко следовать логике Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 122), то Охотское море может считаться полузамкнутым, т. к. оно окружено двумя государствами, состоит главным образом из территориальных морей и исключительных экономических зон России и Японии, отделено от Тихого океана о-вом Хоккайдо, цепью Курильских островов и полуостровом Камчатка, проливами Невельского, Татарским и Лаперуза соединяется с Японским морем, а Курильскими проливами — с Тихим океаном⁴⁶. В рамках этого правового статуса Россия и Япония имеют определенные преимущественные права в отношении Охотского моря. Так, в частности, они вправе координировать управление живыми ресурсами, принимать меры по их сохранению, разведке и эксплуатации; координировать проведение научных исследований; принимать определенные меры в области защиты и сохранения морской среды; приглашать, когда это целесообразно, другие государства для реализации вышеуказанных мер (ст. 123 Конвенции 1982 г.). Таким образом, статус полузакрытого моря позволяет в той или иной степени решить проблему сохранения и защиты рыбных запасов, а упоминавшееся выше Соглашение 1995 г. по трансграничным запасам — стать основой создания здесь региональных механизмов по регулированию вылова.

Однако, следует учитывать, что данная модель регулирования, вероятно применимая к этому морскому региону, является значитель-

ной уступкой по сравнению с тем правовым статусом Охотского моря, который был закреплен в отечественной правовой доктрине и от которого зачем-то необоснованно было решено отказаться. Так, наряду с целым рядом других морских пространств (Белое море, залив Петра Великого и др.) Охотское море было отнесено к «историческим водам». Исторические воды, согласно международному праву, находятся под территориальным суверенитетом прибрежного государства⁴⁷. Этот статус Охотского моря практически никто не оспаривал, оно традиционно считалось районом национальных интересов нашей страны.

Несмотря на это, в 2001 г., в инициативном порядке, была подана заявка в Комиссию по границам континентального шельфа в отношении центральной части Охотского моря, что фактически свидетельствовало о сознательном намерении понизить действующий статус этого морского района со статуса государственной территории (исторических вод) до статуса района, в котором Россия осуществляет лишь исключительные права в целях разработки природных ресурсов континентального шельфа (т. е. права, которые нашей стране принадлежали и ранее). Тем самым при формировании российской позиции в данном вопросе не были учтены должным образом исторически сложившиеся правооснования, дающие значительные преимущества нашей стране.

Одной из причин такой «инициативы» является, по нашему мнению, стремление сводить действующее международное морское право исключительно к положениям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Подобная практика может привести к тому, что статус морских пространств (как в Северном Ледовитом океане, так и в Охотском море), которые традиционно, в силу международного обычного права, входили в сферу интересов прибрежных к ним государств, может быть существенно принижен и в значительной степени подчинен интересам других, не прибрежных участников международного сообщества. Не случайно, что именно на беспрекословном применении положений Конвенции 1982 г., в частности, к Арктике настаивают, как отдельные внерегиональные государства (Китай), так и такие наднациональные структуры как ЕС и НАТО.

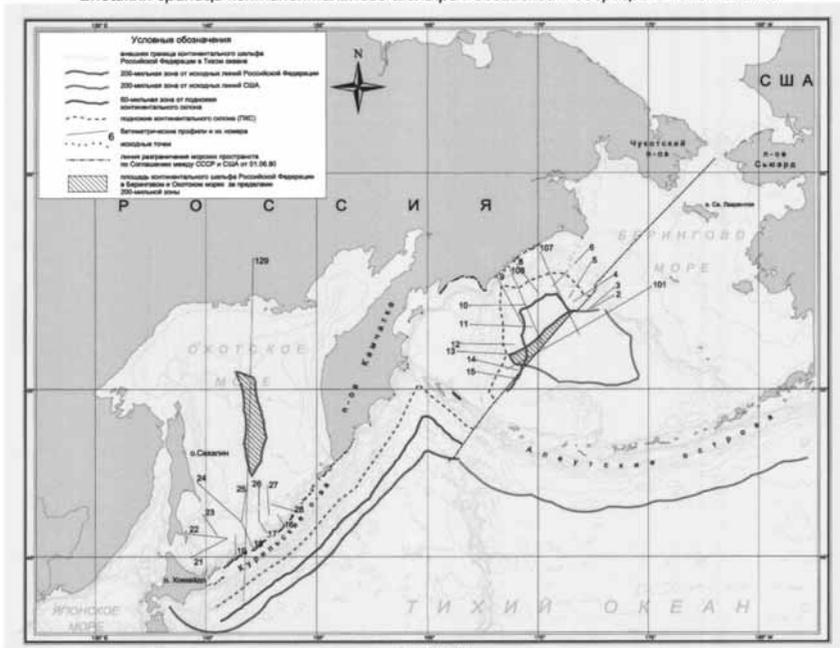
* * *

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что на поставленный в заголовке вопрос следует ответить следующим образом: подача заявки в КГКШ относительно расширения

российского континентального шельфа в Охотском море с последующим (вполне вероятным) утверждением ее данной Комиссией, следует рассматривать не как «успех», а скорее как одностороннюю, ничем не спровоцированную уступку части (существенной!) прав Российской Федерации в данном районе⁴⁸. И это при том, что другие государства (США, Норвегия, Швеция, Канада, Австралия, Китай), в т.ч. участвующие в Конвенции 1982 г., последовательно отстаивают свое право по квалификации тех или иных морских пространств в качестве своих исторических вод и не собираются отказываться от этой практики, как это в одностороннем порядке сделала Российская Федерация в отношении центральной части Охотского моря.

Приложение № 1. Схема, иллюстрирующая участок континентального шельфа в Охотском море, расположенный за пределами 200-мильной зоны от исходных линий за пределами 200-мильной зоны

Внешняя граница континентального шельфа Российской Федерации в Тихом океане



Map 3

Приложение № 2. Анклав в центральной части Охотского моря, именуемый «Peanut Hole»



¹ Донской С. Срединная часть Охотского моря включена в континентальный шельф России // NefteGas.ru. — 15 ноября 2013 года (<http://neftgaz.ru/news/view/116189>); Заткнуть дыру. В ООН признали право России распоряжаться всем Охотским морем // Деловая газета Взгляд. — 2013. — 15 ноября (<http://vz.ru/politics/2013/11/15/659800.html>).

² Международное признание за Россией Охотского моря: радоваться или искать «подводные камни»? // Военное обозрение. — 2013. — 20 ноября (<http://topwar.ru/36206-mezhdunarodnoe-priznanie-za-rossiey-ohotskogo-morya-radovatsya-ili-iskat-podvodnye-kamni.html>); В ООН согласились с притязаниями России на внутреннюю часть Охотского моря // Ведомости. — 2013. — 15 ноября (<http://www.vedomosti.ru/politics/news/18815571/vnutrennyaya-chast-ohotskogo-morya-priznana-oon-chastyu>); По сообщению Министра природных ресурсов и экологии РФ Сергея Донского 13–14 ноября 2013 г. состоялась встреча Подкомиссии, созданной в рамках Комиссии ООН по границам континентального шельфа для рассмотрения заявки России о включении в состав континентального шельфа России анклава площадью 52 тыс. кв км находящегося в срединной части Охотского моря, с Российской делегацией. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, раздел «Новости», 15 ноября 2013 года (<http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=131711>).

³ Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Submission by the Russian Federation (http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm).

⁴ Брифинг официального представителя МИД России А. А. Нестеренко, 1 апреля 2010 года (http://www.mid.ru/bdomp/Brp_4.nsf/arh/2F5283AB7E6E2396C32576F80043414D?OpenDocument).

⁵ Мировой океан и морское право. Доклад Генерального секретаря. 8 октября 2002 года. А/57/57/Add. 1. — §38–41 (http://www.un.org/depts/los/general_assembly/general_assembly_reports.htm).

⁶ Reaction of States to the submission made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. Japan (http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/CLCS_01_2001_LOS_JPNtext.pdf)

⁷ Протокол заседания НЭС 03.04.2008 Справка № 1. По материалам МПР России к вопросу «О деятельности по обоснованию внешней границы континентального шельфа Российской Федерации и перспективах по его изучению и освоению» (<http://data.oceaninfo.ru/system/instance/files/392399.doc>).

⁸ Пересмотренное частичное представление Российской Федерации в Комиссию по границам континентального шельфа в отношении континентального шельфа в Охотском море. Часть 1. Резюме. 2013 год (http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev13/part_1_Rezume_MID.pdf).

⁹ Конвенция ООН по морскому праву 1982 года [Электронный ресурс] : Официальный сайт ООН. Раздел «Конвенции и Соглашения» (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml).

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fgc-cgp/documents/meltzer/maps/peanuthole.pdf>

¹³ Вылегжанин А. Н., Молодцов С. В. Анклавы открытого моря и международное право // Московский журнал международного права. — 1993. — № 2. — С. 39–52.

¹⁴ Конвенция ООН по морскому праву 1982 года [Электронный ресурс] : Официальный сайт ООН. Раздел «Конвенции и Соглашения» (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml).

¹⁵ Восприятие некоторыми экспертами этого пока весьма спорного, промежуточного успеха Российской Федерации в Охотском море в качестве положительного рассмотрения доработанной российской заявки в отношении Северного Ледовитого океана является необоснованным. В Охотском море, после снятия претензий со стороны Японии, не было других государств, оспаривающих статус российского континентального шельфа. В Арктике, как известно, заявки, по крайней мере, 3-х государств — России, Канады и Дании — накладываются друг на друга. Это противоречие требует, как минимум, достижения договоренностей между ними. Масштаб же самих претензий (1,2 млн км со стороны России), интерес к этому морскому региону других внерегиональных игроков, имеющих абсолютно легаль-

ные основания по ознакомлению с текстом поданных заявок и выдвигению своих комментариев к ним, принципиальным образом усложняет ситуацию. А неопределенность вопроса относительно участия еще одного арктического игрока — Соединенных Штатов — в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, в свою очередь, существенным образом дискредитирует выбранный подход по решению вопроса о разграничении континентального шельфа в Арктике на основе рекомендаций вышеуказанной Комиссии.

¹⁶ ООН рассмотрит заявку РФ на расширение экономической зоны в Охотском море // Российская газета. — 2013 — 20 августа (<http://www.rg.ru/2013/08/20/zona-anons.html>).

¹⁷ Режим 200-мильной ИЭЗ своими истоками обязан послевоенной практике латиноамериканских государств, выступавших в том числе за существенное расширение пространственных пределов своего суверенитета в Мировом океане. Перед началом III Конференции ООН по морскому праву стало очевидно, что эти претензии, к которым присоединилось значительное количество развивающихся государств, противоречат экономическим и военным интересам ведущих военно-морских держав. В результате, в 1971 году со стороны Кении в рамках Африкано-Азиатского правового консультативного комитета был предложен компромиссный вариант — институт ИЭЗ. В соответствии с этим предложением, ресурсы в пределах этой зоны должны были быть переданы под юрисдикцию прибрежного государства при сохранении свободы судоходства. Затем в качестве одного из вариантов концепции ИЭЗ 7 июня 1972 года на Конференции стран Карибского региона в Декларации Санто-Доминго была высказана идея создания патримониального моря (patrimonial sea), предполагавшая введение полного суверенитета над всеми ресурсами такого моря при сохранении в нем свободы судоходства и полетов. 2 августа 1973 года Венесуэла, Мексика и Колумбия внесли это предложение в Комитет по морскому дну. К 1975 году, просуществовав несколько лет наряду с концепцией патримониального моря, концепция ИЭЗ стала рассматриваться в качестве приоритетной, став впоследствии частью V Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. — Более подробно см.: S. N. Nandan. The Exclusive Economic Zone: A Historical Perspective [Электронный ресурс]: Официальный сайт ФАО URL: <http://www.fao.org/docrep/s5280t/s5280t0p.htm> (дата обращения 14.05.2013); Барсегов Ю. Г. Мировой океан: право, политика, дипломатия. — М.: Международные отношения, 1983. — С. 134–166; Вылегжанин А. Н. Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). М.: СОПС РАН, 2001. — С. 78–85.

¹⁸ Конвенция ООН по морскому праву 1982 года [Электронный ресурс]: Официальный сайт ООН. Раздел «Конвенции и Соглашения» URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml (дата обращения 29.04.2013).

- ¹⁹ Эти суверенные права не следует отождествлять с территориальным суверенитетом, действующим в территориальном море и внутренних водах.
- ²⁰ Конвенция ООН по морскому праву 1982 года [Электронный ресурс] : Официальный сайт ООН. Раздел «Конвенции и Соглашения» URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml (дата обращения 29.04.2013).
- ²¹ Там же.
- ²² Rothwell D.R., Stephens T. The International Law of the Sea. — Oxford-Portland: Hart Publishing, 2010. — P. 168.
- ²³ Так, например, Международный Суд ООН подтвердил признание положений ст. 76(1), закрепляющей право на 200-мильный континентальный шельф, в качестве действующей нормы обычного международного права в деле между Никарагуа и Колумбией от 12 ноября 2012 года. — §118 [Электронный ресурс] : Официальный сайт Международного суда ООН URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/124/17164.pdf> (дата обращения: 14.09.2013).
- ²⁴ Case concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta). International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. Judgment of 3 June 1985. ICJ Report 1985. P. 33. §34 [Электронный ресурс] : Официальный сайт Международного суда ООН URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/68/6415.pdf> (дата обращения 18.03.2013).
- ²⁵ Наше, Охотское! // Труд. — 2013 — 19 ноября (http://www.trud.ru/article/19-11-2013/1303253_nashe_oxotskoe/print/).
- ²⁶ Более подробно см.: Военно-морской энциклопедический словарь. — Под ред. Куроедова В. И. — М.: Стерлинг Груп С. А., 2002. — С. 690.
- ²⁷ Конвенции о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Берингова моря (<http://npacific.kamchatka.ru/np/sovproblem/law/zakon/berkon.htm>).
- ²⁸ Так, например, на текущий момент в этом конвенционном районе действует мораторий на промысел минтая (<http://www.fishnews.ru/news/22514>).
- ²⁹ Зиланов В. К. Тайны рыболовной дипломатии. — М.: Алгоритм, 2013. — С. 326.
- ³⁰ Правительство Российской Федерации. Постановление от 07.03.95 № 236 О подписании Соглашения между правительством Российской Федерации и правительством Соединенных Штатов Америки в отношении сохранения трансграничных рыбных запасов в центральной части Охотского моря (<http://zakon.law7.ru/base29/part9/d29ru9025.htm>).
- ³¹ Более подробно см.: Сайт Федерального агентства по рыболовству. Раздел «Международное сотрудничество» (<http://fish.gov.ru/activities/Pages/IntCooper.aspx>).
- ³² Более подробно см.: Зиланов В. К. Тайны рыболовной дипломатии. — М.: Алгоритм, 2013. — С. 327.

³³ Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими (<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/CONF.164/37>).

³⁴ Там же.

³⁵ См.: Floit Catherine. Reconsidering Freedom of the High Seas: Protection of Living Marine Resources on the High Seas \\\ J. M. Van Dyke, D. Zaelke and G. Hewison (eds), Freedom for the Seas in the 21st Century: Ocean Governance and Environmental Harmony. — Washington, DC, Covelo, California, Island Press, 1993. — p. 310–320.

³⁶ См.: Burke William T. Unregulated high seas fishing and ocean governance. \\\ J. M. Van Dyke, D. Zaelke and G. Hewison (eds). Freedom for the Seas in the 21st Century: Ocean Governance and Environmental Harmony. — Washington, DC, Covelo, California, Island Press, 1993. — P. 235.

³⁷ Goltz G. The Sea of Okhotsk Peanut Hole: How the United Nations Draft Agreement on straddling stocks might preserve the pollack fishery // Pacific Rim Law and Policy Journal. — 1995. — № 2(vol. 4) (<http://digital.law.washington.edu/dspace-law/bitstream/handle/1773.1/944/4PacRimLPolyJ443.pdf?sequence=1>)

³⁸ Пересмотренное частичное представление Российской Федерации в Комиссию по границам континентального шельфа в отношении континентального шельфа в Охотском море. Часть 1. Резюме. 2013 год (http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev13/part_1_Rezume_MID.pdf).

³⁹ Кому достанется Охотское море // Голос России. — 2013. — 14 августа (http://rus.ruvr.ru/2013_08_14/Кому-dostanetsja-Ohotskoe-more-4719/).

⁴⁰ Determining the limits of extended continental shelf [Электронный ресурс] : US Continental Shelf Project (http://continentalshef.gov/media/formula_lines-3D_800.jpg).

⁴¹ Конвенция ООН по морскому праву 1982 года [Электронный ресурс] : Официальный сайт ООН. Раздел «Конвенции и Соглашения» URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml (дата обращения 29.03.2013).

⁴² Более подробно см.: Association of Canada Lands Surveyors (<http://www.acls-aatc.ca/files/english/books/5.5x.jpg>); US Continental Shelf Project (http://continentalshef.gov/media/constraint_lines-3D_800.jpg).

⁴³ Международное признание за Россией Охотского моря: радоваться или искать «подводные камни»? // Однако. — 2013. — 21 ноября (http://www.odnako.org/blogs/show_32706/).

⁴⁴ Военно-морской энциклопедический словарь. — Под ред. Куроедова В. И. — М.: Стерлинг Групп С. А., 2002. — С. 866.

- ⁴⁵ Михайлов В. С. Проблема заключения мирного договора с Японией с точки зрения международного права // Вестник ДВО РАН. — 2005. — № 4. — С. 33 (<http://eps.dvo.ru/vdv/2005/4/pdf/vdv-029-038.pdf>).
- ⁴⁶ Географический энциклопедический словарь. — Издание 3-е. — Гл. ред. Котляков В. М. — М.: Большая российская энциклопедия, 2003. — 559.
- ⁴⁷ Более подробно см.: Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (теория и практика государств) / Под ред. А. Н. Вылегжанина. — М.: МГИМО, 2012.
- ⁴⁸ Включение в будущем охотоморского анклава в российской шельф — это ухудшение его статуса, поскольку речь идет о замене статуса государственной территории России (исторические воды) на статус района, в котором Россия осуществляет лишь свои исключительные права — в целях разработки природных ресурсов шельфа. Причем это ухудшение статуса МПР осуществляет за немалые бюджетные деньги. Более подробно см: Ответы члена Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации профессора Мелкова Геннадия Михайловича, докт. юр. наук, Заслуженного юриста Российской Федерации на вопросы журнала «Газовая промышленность» (готовится к публикации).

АСТЕРОИДНО-КОМЕТНАЯ ОПАСНОСТЬ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

В последнее время значительно возросло внимание к проблематике защиты от астероидно-кометной опасности, особенно после падения Чебаркульского (Челябинского) метеорита 15 февраля 2013 г. Российская наука международного права очень мало внимания уделяет данной проблематике.

В этом плане своего рода исключением является статья профессора Жукова 2010, где он писал: «Для юридического обоснования решений по предотвращению угрозы падения на Землю астероида важным является положение Договора по космосу, согласно которому «Исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, осуществляется на благо и в интересах всех стран ...и являются сферой интереса (достоянием) всего человечества» (ст. I). Это — сильное юридическое основание для принятия государствами любого совместного решения и действия в целях предотвращения угрозы падения астероида на Землю»¹.

С этим нельзя не согласиться. Однако это — общий постулат. Он предполагает соответствующий тщательный анализ не только Договора по космосу, но всех договоров в области космического права и национального законодательства с точки зрения их применимости для борьбы с астероидно-кометной опасностью.

Что касается Договора по космосу (точнее, Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела², принятого резолюцией 2222 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 1966 г.), то в нем следует отметить следующее.

Кроме статьи I Договора, на которую ссылается профессор Жуков Г. П., внимания здесь заслуживают также:

Статья II. Космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела³, не подлежит национальному присвоению ни путем провозглашения на них суверенитета, ни путем использования⁴ или оккупации, ни любыми другими средствами;

Статья IV. Государства-участники Договора обязуются не выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любы-

ми другими видами оружия массового уничтожения, не устанавливать такое оружие на небесных телах и не размещать такое оружие в космическом пространстве каким-либо иным образом⁵;

Статья V.. Государства-участники Договора незамедлительно информируют другие государства-участники Договора или Генерального секретаря ООН об установленных ими явлениях в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, которые могли бы представить опасность для жизни или здоровья космонавтов⁶;

Статья VI. Государства-участники Договора несут международную ответственность за национальную деятельность в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, независимо от того, осуществляется ли она правительственными органами или неправительственными юридическими лицами, и за обеспечение того, чтобы национальная деятельность проводилась в соответствии с положениями, содержащимися в настоящем Договоре⁷;

Статья IX. При исследовании и использовании космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, государства-участники Договора должны руководствоваться принципом сотрудничества и взаимной помощи и должны осуществлять всю свою деятельность в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, с должным учетом соответствующих интересов всех других государств-участников Договора⁸. Государства-участники Договора осуществляют изучение и исследование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, таким образом, чтобы избежать их вредного загрязнения, а также неблагоприятных изменений земной среды...

Отметим также, что профессор С. П. Малков в 2003 г. опубликовал статью по данной проблематике⁹, а в 2005 г. защитил кандидатскую диссертацию на тему «История правового регулирования космической деятельности по исследованию и освоению небесных тел в России»¹⁰. И хотя она защищена по специальности 12.00.01., автор поднимает в ней ряд международно-правовых вопросов, представляющих интерес. В частности:

- в Договоре по космосу и в Соглашении о деятельности государств на Луне и других небесных телах от 18 декабря 1979 г. говорится о правилах деятельности человека на небесных телах. Однако самого правового определения небесного тела названные международные соглашения не содержат. Ни в одном из соглашений международного космического права не проводится какого-либо

различия между планетами Солнечной системы и мелкими астероидами, метеорными телами.

- остается неурегулированным юридически до настоящего времени и вопрос практического использования природных ресурсов небесных тел;
- в названных договорах государствам-исследователям небесных тел предписывается не совершать действий, причиняющих вред небесным телам и сложившейся на них природной среде. Однако ни в одном из документов не предусмотрено какой-либо ответственности за причинение ущерба природной среде небесного тела, за нарушение сложившейся на небесном теле естественной природной среды, т. е. правовой механизм обеспечения этих правил поведения отсутствует. Аналогичные пробелы имеются и в отечественном законодательстве о космической деятельности;
- поднебесным телом следует понимать не находящийся под суверенитетом какого-либо государства и не подлежащий национальному присвоению, *пригодный для освоения и использования* естественный объект природного происхождения, расположенный в космическом пространстве на орбите вокруг Солнца, либо на орбите вокруг иного небесного тела, обладающий *достаточной гравитацией, необходимой для оборудования на его поверхности или орбите обитаемой космической станции*. Естественные объекты, находящиеся в космическом пространстве, не обладающие достаточной гравитацией и не пригодные для их *длительного использования* и освоения являются природными ресурсами космического пространства¹¹.

Но в целом, как ни странно, к международно-правовым аспектам данной проблематики активно подключились российские научные специалисты по космосу¹², которые определяют даже принципы Системы планетарной защиты (СПЗ)¹³.

Учитывая, что астероиды и кометы регулярно падают на Землю, к данной проблематике, как следует из проведенного анализа, относятся и такие международные договоры как: Международная конвенция для объединения некоторых правил относительно оказания помощи и спасения на море 1910 г. и протокол к ней 1967 г.; Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. (Конвенция СОЛАС-74); Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г. (САР-79); Международная конвенция о спасании имущества

1989 г. и целый ряд других универсальных региональных, а также двусторонних договоров такого рода. (Примером последних может быть Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Словении о сотрудничестве в области предупреждения аварий, катастроф и стихийных бедствий и ликвидации их последствий от 12 декабря 2002 г.).

Здесь лишь в постановочном плане названо весьма ограниченное число соответствующих международных документов, не говоря уже о необходимости тщательного анализа внутригосударственных законодательных и подзаконных актов.

Все соответствующие предложения требуют специального анализа, возможно, в рамках специальной международной конференции. На ней в международно-правовом контексте могут быть поставлены и обсуждены такие вопросы, относящиеся к астероидно-кометной опасности, как например: мониторинг, обработка данных, превентивные меры и снижение риска, принципы СПЗ, позитивная и негативная ответственность государств и юридических лиц, возмещение ущерба, страхование и т. п.

Складывается впечатление, что в настоящее время трудно рассчитывать на универсальный характер сотрудничества и возможных договоров в данной области. А отдельным государствам не под силу создать соответствующую систему СПЗ для всего мира, надежда возлагается здесь на региональное сотрудничество. Оно, в случае успеха, послужит основой для перехода к глобальному сотрудничеству. Соответственно должны определяться текущие и перспективные задачи, стоящие перед международным и внутригосударственным правом.

¹ См.: к примеру: Жуков Г. П. Глобальная проблема предотвращения астероидной угрозы жизни на Земле. Международно-правовые аспекты // Международное право — International law. — № 4 (44), 2010. — С. 51; Asteroidthreat. A call for global response. A proposal for an international decision-making to protect our planet from Near Earth Object impact. Association of Space Explorers. September 25, 2008.

² Отметим что, несмотря на отсутствие в международном и национальном праве определения термина «небесные тела» не существует, он устоялся, поэтому им приходится пользоваться.

³ Астероиды и кометы — также небесные тела.

⁴ Вполне разумно ставить вопрос о допустимости использования метеороидов и астероидов, в смысле — их ресурсов, которые могут представлять ценность для землян.

⁵ Почти во всех исследованиях данной проблематики поднимается вопрос о возможности применения ядерных зарядов для разрушения астероидов и комет до подлета их к Земле. Утверждается, что без изменения Статьи IV Договора по космосу, где говорится о ядерном оружии, этого сделать, якобы, нельзя. Полагаем, что это ошибочная позиция, поскольку ядерные заряды в данном случае используются исключительно в мирных целях, а не в качестве оружия.

⁶ Очень полезная статья, но требующая дополнения типа: «а также других лиц и объектов на Земле и в околоземном пространстве». Кроме того, в силу возможно чрезвычайно малого времени для принятия мер защиты, незамедлительно информировать следует не избирательно, что предполагает в данном случае союз «или», а обязательно в два «адреса»: «государства и Генерального секретаря ООН».

⁷ Простого «упоминания» о международной ответственности здесь недостаточно. Необходима конкретизация условий возникновения, форм и объемов такой ответственности. Причем следует четко разделить ответственность позитивную (как обязанность государств принимать необходимые меры защиты) и негативную (как возмещение нанесенного вреда по вине соответствующих лиц — см. далее). Кроме того, здесь предполагается участие и юридических лиц, что в отношении защиты от астероидно-кометной опасности — предмет специального обсуждения.

⁸ Слова «всех других государств-участников Договора» заменить на слова: «всех государств, физических и юридических лиц». В данном случае нельзя ограничиваться интересами участников Договора.

⁹ Малков С. П. Международно-правовое обеспечение создания и функционирования системы защиты земли от астероидно-кометной опасности // Юридическая мысль, 2003. — № 4. — С. 72–77.

¹⁰ См.: Малков С. П. История правового регулирования космической деятельности по исследованию и освоению небесных тел в России. Автореферат дисс. канд. юр. наук. — СПб — 12.00.01.

¹¹ Согласно данному определению называться небесным телом может рассчитывать только тот «естественный объект», который полезен землянам. Слишком утилитарный, антропоцентрический подход.

¹² См.: напр.: Zaitsev A., Klapovsky A. About the Approach to Formation of International-Legal Bases of Ensuring Planetary Defense. Link: Program «Asteroid–Comet Hazard — 2009». Conference. Planetary Defense Center, Khimki, Russia. При ознакомлении с работами отечественных астрономов по данному вопросу легко заметить, что они весьма слабо ориентируются в вопросах международного права и потому их предложения либо требуют адекватного перевода на юридический язык, либо относятся к сугубо практическим (техническим) вопросам защиты от астероидно-кометной опасности.

¹³ В настоящее время называются следующие такие принципы, предлагаемые не специалистами в области международного права (отечественные юристы—международники в этом плане пока что ничего не предлагают): 1. Основу СПЗ должен составлять постоянно действующий эшелон краткосрочного (оперативного) реагирования и служба глобального контроля космического пространства. 2. Служба контроля космического пространства должна включать наземные и космические средства, объединенные в единую глобальную международную сеть. 3. Служба перехвата должна иметь наземное базирование и включать в свой состав несколько региональных сегментов, создаваемых на базе ракетно-космических и ядерных средств России, США и ряда других стран. 4. Отработка средств СПЗ должна сочетаться с выполнением различных научных и технических программ, и, в первую очередь, космических и оборонных. 5. На период до создания СПЗ, должен быть разработан план экстренного реагирования на случай возникновения космической угрозы, базирующийся, главным образом, на использовании существующих систем боевого назначения. 6. Международной деятельности по созданию СПЗ должен быть придан высший приоритет и она должна осуществляться на основе специально созданных международных механизмов управления. 7. СПЗ может формироваться на основе специально создаваемых международных компонентов и национальных средств. 8. Должны быть приняты меры, исключающие возможность использования работ по созданию СПЗ для разработки запрещенных видов космического оружия. 9. Необходимо присвоить используемым в СПЗ технологиям статус «Достояние человечества» в целях их гарантированного сохранения до замены новыми, без потери «постоянной готовности» СПЗ. 10. На случай возникновения угрозы глобальной катастрофы необходимо иметь «Мобилизационный план защиты Земли» в целях привлечения всех необходимых ресурсов человечества.

Ю. Н. Малеев, С. Н. Ярышев

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ РЕГИОНАЛИЗМА И ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

О регионализме в последние годы говорят все чаще и нередко — все тревожнее. В том смысле, что отдельные регионы создаются или преобразуются соответствующими субъектами (в первую очередь, государствами) в целях навязывания своей воли другим регионам или, наоборот, защиты от них. И в том и в другом случае регионализм нередко свидетельствует о нарастании напряженности в международных и иных отношениях.

Само определение понятия «регион» порождает много вопросов, ответить на которые постарался в своих работах, в частности, К. Н. Кулматов и А. В. Митрофанова, вышедших в 2010 году¹. Что здесь необходимо отметить:

- почти все государства мира, несмотря на стремление участвовать в глобальных экономических процессах, присоединились к разнообразным региональным объединениям.... Речь идет не только о региональных экономических соглашениях, но и о возрастающей роли региональных объединений в глобальном политическом управлении (появление региональных парламентов и судов, региональное миротворчество)²;
- наша позиция заключается в том, что регион состоит из государств. Мы не придерживаемся точки зрения, что в состав региона могут входить микрорегионы государств..., негосударственные субъекты (ТНК, НПО и другие), ...профсоюзные организации и т. д.³;
- для формирования региона государства должны находиться в определенной степени географической близости... В то же время мы не отрицаем существования так называемых — «нерегionalных региональных организаций», то есть организаций, которые по форме являются региональными, но объединены не по принципу географической близости, а на основе религии, культуры, языка и т. д. ...Отмечается «диффузная» структура так называемого исламского мира, состоящего не только из государств, но и из

отдельных общин по всему миру, а также из транснациональных исламских движений... конкретные регионы могут быть высокоинтегрированы в экономическом смысле, сохраняя политическую раздробленность (Северо-Восточная Азия), или же быть интегрированными политически и экономически, но разнообразными в культурном отношении (Юго-Восточная Азия)⁴;

- возможно, этот вопрос должен решаться отдельно для каждого макрорегиона: одни к моменту формальной регионализации уже обладают развитой идентичностью (Европа, Латинская Америка), другие ставят ее образование как задачу регионального развития⁵;
- современный мир оказался в ситуации, когда принципы управления, основанные на неограниченном суверенитете государств, вступили в противоречие с глобализацией экономических и политических процессов. В то же время новых институтов управления, соответствующих глобальным задачам, пока нет. В результате отдельные государства или группы стран узурпируют понятие «международное сообщество», пытаются выступать в качестве «мирового полицейского», как в случае операции НАТО в Косово (1999)⁶;
- более перспективна и реалистична идея региональной политической интеграции, когда *часть суверенитета государств добровольно передается региональным объединениям*. Наиболее успешно по этому пути продвинулся Европейский регион. Здесь достаточно плодотворно идут, с одной стороны, процессы внутренней интеграции, с другой — процесс консолидации внешней политики Европы... Углубление политической интеграции отвечает общей стратегии Евросоюза, который создавался по принципу «сначала экономическая интеграция, потом — политический союз». Уже Маастрихтский договор в качестве одной из целей наметил выработку общей внешней политики и политики безопасности⁷;
- в большинстве регионов мира наша страна утратила свое влияние, которым пользовался Советский Союз... В первую очередь здесь необходимо, на наш взгляд, интенсифицировать процессы интеграции Евразийского региона вокруг России и при ее ведущей роли. На этом пути предстоит преодолеть немало трудностей. Здесь нет широкой столбовой дороги. Запад ставит перед собой стратегическую и внешнеполитическую задачу: не допустить воссоединения бывших советских республик при лидерстве России. Для России

- же, напротив, первейшая внешнеполитическая задача — воссоединение в виде интегрированной региональной организации...во многих регионах институты европейского типа не могут ни возникнуть, ни функционировать. Политическая интеграция во многих регионах пока означает не более чем развитие многостороннего диалога по проблемам региональной безопасности⁸;
- при объединении государств в региональные организации суверенное государство не исчезает, напротив, оно становится движущей силой интеграции. Поскольку региональные объединения создаются государствами и в интересах государств, регионализация является препятствием на пути фрагментации и распада государств на отдельные «лоскуты». Это важно для большинства населения, так как государство является единственным институтом, способным смягчить социальные последствия глобализации, обеспечить развитие и экономический рост — рынок этого сделать не может, так как основывается на требованиях эффективности, оставляя социальные вопросы без внимания⁹;

«Евразийский мир представляет собой замкнутое и законченное географическое, хозяйственное и этническое целое, отличное как от собственно Европы, так и от собственно Азии», — отмечает известный евразиец Н. Трубецкой. ...Укрепление региональной интеграции Евразийского региона могло бы стать оптимальным средством защиты интересов России в условиях глобализации¹⁰;

новейшая тема в исследовании регионализации это как феномен интеррегионализма, то есть сотрудничества регионов именно в качестве регионов. Очевидно, что интеррегионализм уже играет большую роль в глобальной экономике и, вероятно, будет играть не меньшую в глобальном управлении. Пока не ясно, является ли интеррегиональное сотрудничество очередной ступенью глобализации или на этом уровне могут появиться альтернативы данному процессу. В любом случае нам представляется важным заложить основы понимания интеррегионального взаимодействия, потому что Россия стала участницей многих интеррегиональных инициатив — от двусторонних (Россия — ЕС) до многосторонних (АТЭС, АРФ, БРИК)¹¹.

В данном контексте следует рассматривать дальнейший материал данного доклада. И, прежде всего и в основном, применительно к «украинскому вопросу» последних дней.

Что потеряла Украина и Россия в результате последних событий? В последние годы сложилось успешное сотрудничество в рамках четырех так называемых «еврорегионов» в приграничных районах России и Украины. Это: «Донбасс» — Ростовская область РФ и Луганская и Донецкая области Украины; «Ярославна» — Курская область РФ и Сумская область Украины; «Слобожанщина» — Харьковская область Украины и Белгородская область РФ; «Днепр» — Черниговская область Украины, Брянская область РФ и Гомельская область Белоруссии.

Среди них, несомненно, выделяется Еврорегион «Слобожанщина», который создан 7 ноября 2003 г. и заслуживает того, чтобы его не просто упомянуть, а несколько осветить.

Согласно уставу еврорегиона «Слобожанщина»¹², его руководящим органом является Совет еврорегиона, хотя долгое время вопросы, формально отнесенные к его компетенции, совместно решались руководителями Харьковской и Белгородской областей. И только 3 сентября 2011 г. в Харькове состоялось первое заседание Совета данного еврорегиона¹³.

Несмотря на это, уже в 2004 г. еврорегиона «Слобожанщина» был принят в Ассоциацию европейских приграничных регионов (англ. *Association of European Border Regions*, АЕВР) в качестве наблюдателя, в 2009 г. — в качестве полноправного члена¹⁴. Это свидетельствует о том, что регион успешно «работал» и в период до 3 сентября 2011 г.

Выделяют пять стратегически важных задач украинско-российского трансграничного сотрудничества в рамках еврорегиона «Слобожанщина»:

- активизация трансграничной научной, производственной кооперации и торговли путем снятия излишних пограничных и таможенных барьеров;
- улучшение транспортной и логистической инфраструктуры еврорегиона для эффективного использования его транзитного положения. Она предполагает снижение загруженности трансграничной магистрали Харьков-Белгород путем создания обходных транспортных маршрутов, строительство логистических терминалов и т. п.;
- выработка согласованной экологической политики. (Политика была выработана и были приняты конкретные меры по ее реализации: по оздоровлению бассейна Северского Донца и реки Лопани);
- преодоление социальной асимметрии пограничья, отражающейся, прежде всего, на рынке труда. Возникшие несоответствия в уров-

- не оплаты труда и социальной защиты *в пользу российских регионов* ведут сегодня к одностороннему потоку трудовой миграции в сторону России. Это требует выработки согласованной политики на общем рынке труда;
- создание региональной маркетинговой информационной системы еврорегиона «Слобожанщина»¹⁵ с целью привлечения инвестиций в проекты путем применения маркетинговых инструментов для повышения известности и улучшения имиджа его территории, ориентации региональной политики на реальные потребности рынков и возможности их предоставления еврорегионом.

Заметным событием в деятельности данного еврорегиона стало подписание 29 июня 2011 г. в Москве учредительных документов украинско-российского технопарка «Слобожанщина», в рамках которого развёрнут бизнес-инкубатор «Колыбель гениев» и взят курс на освоение трансфер технологий в следующих сферах: авиация, станкостроение, инновационная мехатроника; новые материалы и нанотехнологии; информационно-коммуникационные технологии; биотехнологии, биомедицина и фармацевтика; ядерные технологии в энергетике и охране здоровья; энергосбережение и новые технологии производства энергии; приборостроение; новые технологии в агропромышленном комплексе.

Одним словом это можно оценить так: «впечатляет». И поверить, что межрегиональное и приграничное сотрудничество — наиболее эффективный механизм сотрудничества государств, имеющих общую границу. В данном случае еще совсем недавно можно было всерьез полагаться на него в отношениях Украина — Россия, поскольку обе страны провозгласили стратегический характер взаимных экономических контактов между собой.

Считалось, что в правовом плане такое сотрудничество было достаточно обеспечено. В частности, были заключены: Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Украиной и Российской Федерацией от 1997 г.; Договор между Украиной и Российской Федерацией о украинско-российской государственной границе от 2004 г.; Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством РФ о межрегиональном и пограничном сотрудничестве между Украиной и РФ от 2010 г.; Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством РФ о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных районов Украины

и РФ от 2010 г.; Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между Украиной и РФ на 2011–2016 гг. и План мероприятий по реализации этой Программы. А также целый ряд «производных» договоров.

Исключительно важное место в данном вопросе, особенно для России, занимает приграничное сотрудничество по всему периметру российских границ, помогающее решать не только непосредственные проблемы приграничных районов, но и принимать важные внешнеполитические решения на высшем уровне государственного управления.

В результате распада СССР на границах России появился целый ряд новых государств, значительно увеличилось число ее приграничных субъектов, которые в настоящее время занимают более половины ее территории. Причем большинство соответствующих регионов развивались и развиваются крайне медленно и относятся либо к отсталым, либо к депрессивным регионам, уступая аналогичным среднероссийским показателям, а по некоторым из них имея наихудшие показатели.

В этих условиях позитивный опыт российско-украинских еврорегионов не мог, мягко говоря, не раздражать западных противников возрождения России, в то время как они строили и строят планы ее развала.

В последнее время отношения между Россией и «киевской Украиной» резко изменились в негативную сторону. Это не может не сказаться (и сказывается) на возможности использовать в новых условиях тот богатый опыт, который накоплен в рамках российско — украинского регионального (приграничного) сотрудничества. В этом плане опыт Еврорегиона «Слобожанщина», по самым авторитетным оценкам, особенно ценен. Не вызывает сомнений, что при первой возможности он будет, во-первых, востребован в случае восстановления стабильности политической ситуации на Украине. И, во-вторых, станем примером, ориентиром для регионального сотрудничества и на других границах России.

Проявляются здесь и негативные тенденции как то: межэтническая напряженность на приграничной территории, трансграничная циркуляция террористических групп и наркотрафика, возрастающий объем контрабандной торговли, нелегальная миграция, общая криминализация приграничья и т.п. Но это проблемы, общие для всех государств. В приграничье их даже легче решать, поскольку здесь создаются если не общие органы управления, то, по крайней мере, эффективные механизмы совместной, а не односторонней борьбы с такими тенденциями.

Словом, приграничное сотрудничество — первичный и чрезвычайно важный фактор международных отношений, который получил наиболее широкое применение в Европейском союзе. Отсюда происходит и наименование «еврорегион», которое, как известно, распространилось по всему миру, независимо от географической принадлежности того или иного региона.

Что касается Европы, то здесь правовой основой деятельности еврорегионов являются: Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г.; межгосударственные (в том числе межправительственные и межведомственные) соглашения субъектов — участников соответствующего региона. Последнее особенно важно для России, поскольку «работает» *de facto* при полном отсутствии в России каких-либо законов или правительственных актов в данной сфере¹⁶.

В российском обществе, на разных уровнях, происходит своего рода борьба сторонников и противников специального законодательного регулирования не только функционирования «еврорегионов», но и приграничного сотрудничества в целом.

Опять же, наличие ФЗ «О приграничном сотрудничестве», Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации от 9 февраля 2009 г.¹⁷, Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей¹⁸ не компенсируют отсутствие специального законодательного акта по рассматриваемому нами вопросу.

¹ Кулматов К. К., Митрофанова А. В. К вопросу о регионализме. — Дипломатический вестник 2010. С. 128–142; Кулматов К. К., Митрофанова А. В. Региональные аспекты международных отношений. М.: Восток — Запад, 2010. Дата выхода этих работ имеет важное значение, поскольку тем самым как бы подводится итог различным мнениям по данному вопросу.

² Кулматов К. К., Митрофанова А. В. К вопросу о регионализме... С. 127.

³ Там же. С. 128–129.

⁴ Там же. С. 130.

⁵ Там же. С. 131.

⁶ Там же. С. 132.

⁷ Там же. С. 134.

⁸ Там же. С. 138.

⁹ Там же. С. 139.

- ¹⁰ Трубецкой Н. Наследие Чингисхана // Россия и Европа. Хрестоматия по русской геополитике. М.: Наука, 2007. — С. 452.
- ¹¹ Кулматов К. К., Митрофанова А. В. К вопросу о регионализме... С. 140.
- ¹² Устав еврорегиона «Слобожанщина» http://euroregion.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=87
- ¹³ См.: <http://www.savchenko.ru/events/707.html>
- ¹⁴ См.: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ru/news/yevrorehiony-slobozhanshchyna-i-yaroslavna-staly-povnotsinnyu-uchasnykamy-yevropeyskyh-3323.html>
- ¹⁵ Черномаз П. А. Проект создания региональной маркетинговой информационной системы еврорегиона «Слобожанщина» // Актуальні проблеми міжнародних економічних відносин: Матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції, 6 грудня 2008 р. — Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2008. — С. 248–252. <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/5245>
- ¹⁶ Законодательство и подзаконные акты РФ в отношении свободных (специальных) экономических зон и оффшорных зон, установленных в ряде областей ни в коем случае не могут «компенсировать» отсутствие специального законодательства по еврорегионам, которые могут возникнуть по всему периметру территории России.
- ¹⁷ При реализации данной Концепции органы исполнительной власти субъектов РФ вправе разрабатывать мероприятия по организации и стимулированию приграничной торговли и экономического сотрудничества с сопредельными территориями других государств.
- ¹⁸ Россия присоединилась к ней 5 января 2003 г.

И. С. Пещуров

РЕГИОНАЛЬНЫЙ И ГЛОБАЛЬНЫЙ УРОВНИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА СЕВЕРНОГО ЛЕДОВИТОГО ОКЕАНА: ПОДХОДЫ К РАЗГРАНИЧЕНИЮ ДНА СЕВЕРНОГО ЛЕДОВИТОГО ОКЕАНА

Тема нашей дискуссии «Взаимодействие глобального и региональных международно-правовых режимов в межгосударственной системе» вполне отвечает получившей сегодня широкое освещение в научно-экспертных изданиях полемике по вопросу пространственных пределов властных полномочий арктических государств в Северном Ледовитом океане.

Именно здесь весьма наглядно проявилось различие в региональном и глобальном подходах к проблеме разграничения арктических подводных пространств, причем не только на научно-теоретическом, но и на геополитическом уровне.

Для России, государства с самым протяженным арктическим побережьем, эта проблема имеет особую актуальность.

Пространственные пределы отечественных властных полномочий в Северном Ледовитом океане (далее также — СЛО) — суверенитета, суверенных прав и юрисдикции определялись постепенно — в рамках формировавшегося общего международно-правового режима Арктики.

Россией унаследованы от СССР суверенитет и специальные права в морях Северного Ледовитого океана, богатых природными ресурсами, составляющими основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории¹.

Вполне естественно, что пересмотр этого международно-правового режима Российской Федерации не выгоден². Поэтому логичным будет подход к определению границ российского арктического шельфа, максимально учитывающий этот исторически сложившийся режим СЛО.

Отражение географических особенностей Северного Ледовитого океана в его правовом режиме

Северный Ледовитый океан (далее — СЛО) — по площади самый малый (около 4% от всей площади Мирового океана) и самый мелко-

водный из всех океанов (средняя глубина составляет 1225 м). Около 40 % его площади имеет глубины меньше 200 м. Большую часть рельефа дна СЛО занимают подводные окраины материков (до 70 % площади дна). Пространство СЛО, за исключением некоторых районов, покрыто льдами большую продолжительность года, а его центральная часть — постоянно³.

Уникальные географические и природные особенности, хрупкость экологической системы не позволяют приравнивать льды и воды, а также подводные пространства СЛО к морским пространствам Тихого, Атлантического или Индийского океанов, что находит отражение в правовой политике арктических государств, в их соглашениях, касающихся СЛО⁴.

Но способны ли в достаточной мере учесть упомянутые особенности СЛО универсальные нормы международного морского права, в частности, нормы Конвенции 1982 г.?

Или пространства СЛО следует рассматривать в качестве особого объекта международно-правового регулирования?

В функционировании эффективного правового режима СЛО, обеспечивающего защиту и сохранение морской среды, заинтересованы, в первую очередь зависящие от её состояния государства Арктического региона. «Любое крупное загрязнение морской среды в СЛО может стать экологической катастрофой, прежде всего, для прибрежных арктических стран, их населения»⁵.

Уже в правовой литературе начала XX века отмечалось формирование особого режима СЛО на основе, прежде всего, правоприменительной практики самих арктических государств, основанной на актах национального законодательства, взаимных двусторонних и многосторонних договоренностях, отражающих условия деятельности в СЛО⁶. Этот правовой режим продолжает развиваться и сегодня, в процессе регионального сотрудничества в форматах Арктического совета (объединившего Россию, Канаду, Данию, Норвегию, США, Финляндию, Швецию, Исландию), Арктической «пятерки» прибрежных стран (Россия, Канада, Дания, Норвегия, США), Совета Баренцева/Евроарктического региона (Дания, Исландия, Норвегия, Россия, Финляндия и Швеция, Комиссия Европейских сообществ). Причем тематика такого многоформатного сотрудничества, а вместе с ним и международно-правовой режим Арктики, становится все более обширной, охватывая новые сферы общественной жизни — изменение климата, экологию,

здравоохранение, культуру, защиту интересов коренных народов Севера, деловое и инвестиционное взаимодействие. Принимаются юридически обязывающие соглашения в области предотвращения чрезвычайных ситуаций — о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, в сфере готовности и реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике.

Вместе с тем решающая роль в формировании современного правового режима СЛО принадлежит пяти государствам, арктическое побережье которых омывают его воды. В основе правового положения Арктики лежат международно-правовые обычаи — ставшая таковыми многолетняя правоприменительная практика этих государств в регионе, получившая признание остальных стран. Только эти пять прибрежных государств в силу международно-правовых обычаев давно осуществляют свой суверенитет над внутренними морскими водами, территориальным морем, их дном и недрами, а также специальные права в их «полярных владениях» (термин Русско-английской Конвенции 1825 г.) или, используя доктринальный термин, в их «арктических секторах» (об этом ниже).

В последние десятилетия обозначены и реализуется также юрисдикция этих пяти государств в исключительных экономических зонах, а также суверенные права над районами их континентального шельфа, в т. ч. его недрами. Осуществление в упомянутых морских пространствах судоходства, рыболовства, иной разрешенной деятельности любым другим неарктическим государством возможно лишь при соблюдении природоохранных законов и правил прибрежных арктических государств.

И в настоящее время правопорядок в СЛО во многом определяют международно-правовые обычаи, или нормы международного обычного права, используя термин Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года⁷. Правовые обычаи легли в основу методологии разграничения морских пространств Арктики. Согласие с такими международно-правовыми обычаями, явно выраженное или молчаливое (отсутствие поддерживаемых со стороны неарктических государств протестов), сделали их неотъемлемой частью современного международного права.

Правовые обычаи нашли свое отражение в универсальных международных договорах, в т. ч. в Конвенции 1982 г., что позволяет рассматривать её многие нормы (в т. ч. о внутренних морских водах; о терри-

ториальном море; о покрытых льдами районах) частью современного правового режима Арктики⁸.

Сами же договорные нормы Конвенции 1982 г., выделяя целую сферу правоотношений в отдельный раздел «покрытые льдами районы», относят её к региональному уровню международного правового регулирования: статья 234 предоставляет прибрежным государствам право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны. Тем самым в Конвенции подчеркивается избирательный характер применения её универсальных договорных норм к правоотношениям, определяемых региональной спецификой.

В свою очередь региональные договоренности арктических государств — Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г. и Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике содержат ссылки на конвенционные нормы⁹.

Таким образом, сложившийся правовой режим СЛО носит комплексный и неоднородный характер, содержание которого составляют как региональные, так и универсальные нормы.

Сформированные практикой государств международно-правовые обычаи, регламентирующие жизнь и деятельность в Арктике, отражают их особые условия и носят преимущественно региональный характер, отвечая, прежде всего, интересам арктических государств.

В их основе — ответственное управление и развитие региона, сохранение экологического равновесия, повышение уровня жизни коренных жителей, иного местного населения, углубление взаимодействия на основе двусторонних и многосторонних договоренностей, достигаемых в форматах Арктической «пятерки» и Арктического совета. Напротив, договорные нормы, носящие универсальный характер, (Конвенция 1982 г.) скорее отражают объективный процесс интернационализации всякой региональной проблематики. Эти нормы, в конкретном, исторически сложившемся особом правовом режиме Арктики, представляют собой механизм усиливающегося давления на этот самый режим и развивающие его региональные процессы со стороны неарктических государств и их объединений. В целевой основе такого давления — обеспечить равный доступ к природным ресурсам и транс-

портному потенциалу СЛО, в чем заинтересованы, прежде всего, испытывающие потребность в новых источниках развития крупнейшие нерегиональные экономики Европы и Азии.

Можно предположить, что неоднородность качественного содержания правового режима СЛО — это результат влияния современных глобальных противоречий на процесс его формирования, заметно возросший интерес, прежде всего, неарктических государств и их объединений (Китай, Евросоюз, НАТО) к вопросам правового регулирования деятельности государств в Арктике. Наиболее влиятельные нерегиональные страны стремятся активно и полноценно участвовать в выработке решений по управлению Арктикой наравне с ключевыми странами региона, внедрять международные стандарты производственной деятельности, стандарты безопасности освоения минеральных и энергетических ресурсов, «общих правил судоходства», прежде всего под эгидой Международной морской организации, добиваться международного управления транспортными путями в бассейне СЛО. В этой связи весьма своевременна и важна констатация Арктической «пятеркой» в Илулиссатской декларации 2008 г. об отсутствии необходимости в создании нового общего международно-правового режима для СЛО, о достаточности сложившегося правового режима СЛО для «мирного разрешения споров, вытекающих из любых возможных претензий»; о приверженности этих пяти государств, прибрежных к СЛО, существующему международно-правовому механизму, «в рамках» которого «обеспечивается прочное основание для осуществления ответственного управления в регионе»¹⁰. В целом в настоящее время можно говорить о возникновении нового института международного права — «арктического права» (“Arctic Law”), на доктринальное обозначение которого уже обращено внимание в науке¹¹.

**Решение актуальной задачи — разграничения дна
Северного Ледовитого океана возможно в рамках исторически
сложившегося правового режима**

В повестке сегодняшнего дня — нерешенный вопрос разграничения дна СЛО.

По смыслу Илулиссатской Декларации 2008 г., принявшие её приарктические государства исходят из той презумпции, что в «широких международно-правовых рамках», под действие которых подпадает СЛО, они наделены важными правами и обязательствами, достаточны-

ми для решения задачи определения внешних границ континентального шельфа.

Нормы международного права позволяют прибрежному государству разграничить континентальный шельф с государством, побережье которого является противоположащим или смежным, то есть произвести его делимитацию («delimitation»), а также предписывают государству осуществить отграничение («delineation») шельфа в пользу Района, (международного района морского дна, имеющего, согласно Конвенции 1982 г., статус «общего наследия человечества»)¹².

Под Районом Конвенция понимает дно морей и океанов и его недра за пределами национальной юрисдикции¹³. Согласно Конвенции 1982 г., все пространство Района и его ресурсы объявлены «общим наследием человечества», на которое не может претендовать ни одно государство, физическое или юридическое лицо (статья 137)¹⁴. По смыслу статьи 76 Конвенции 1982 г., континентальный шельф государства простирается, как минимум, на расстояние 200 морских миль от исходных линий, и за этим пределом вопрос о принадлежности шельфа прибрежному государству необходимо определять, используя данные геологических исследований.

Таким образом, и «делимитация», и «отграничение» призваны определять пределы национальной юрисдикции государства в отношении шельфа.

Процессы эти принципиально различаются по своим целям и способам.

Делимитация — предмет договоренности¹⁵. Цель делимитации континентального шельфа — достижение справедливого результата, отвечающего интересам договаривающихся региональных государств с противоположащими или смежными побережьями¹⁶. Фундаментальное правило общего международного права о делимитации морских пространств «требует, чтобы разграничительная линия устанавливалась применением справедливых критериев с целью достижения справедливого результата»¹⁷. Основу делимитации морских пространств составляют принцип и методы обычного международного права, исторически аккумулировавшие в себе опыт поколений, учитывающие географические особенности региона и поэтому носящие региональный характер. Методы «срединной линии» и «равного отстояния» получили свое отражение и в решениях Международного Суда ООН и в международных договорах — в Конвенции 1958 г. о континентальном шельфе¹⁸.

Цель отграничения — создание Международного Района морского дна, ответственность за управление которым несет не конкретное государство, а Международный орган по морскому дну. В основе отграничения — универсальные конвенционные нормы, отражающие глобальный уровень международно-правового регулирования. Отграничение — не предмет договоренности между прибрежными государствами региона; в его основе — рекомендации международного органа — специально созданной в соответствии с Конвенцией 1982 г. Комиссии по границам континентального шельфа.

Процедура оформления границ Района, геологические критерии их определения, предусмотрены статьей 76 Конвенции 1982 г. Пункт 10 той же статьи предусматривает, что положения упомянутой конвенционной нормы не затрагивают делимитацию континентального шельфа между государствами с противоположными или смежными побережьями. Иными словами, осуществление государством отграничения пространств морского дна в пользу Района не должно затрагивать не только его собственных прав на делимитацию дна, но и соответствующих прав других государств. Таким образом, в Конвенции 1982 г. специально оговорено, что её нормы, определяющие границы Района, не затрагивают делимитацию — сферу преимущественного применения обычных норм международного права.

Говоря о приоритетной силе тех или иных норм (обычные нормы о делимитации или договорные нормы об отграничении), применительно к СЛО, мы имеем дело с двумя разными международно-правовыми подходами к решению одной задачи. Один — региональный, другой — универсальный (глобальный). Здесь вполне оправдан вопрос — какой из них является оптимальным для разграничения дна СЛО?

Является ли создание Международного района морского дна в центре Северного Ледовитого океана оптимальным способом разграничения его дна?

Нормы Конвенции 1982 г. не стали общими для прибрежных арктических государств (США, как известно, не присоединились к Конвенции), а поэтому не могут служить правовой основой разграничения между ними шельфа в СЛО.

Создание Района, замкнутого исключительными экономическими зонами пяти прибрежных государств, включая США, возможно лишь всеми этими пятью государствами. Пока США не взяли на себя обяза-

тельство выполнять положения статьи 76 Конвенции 1982 г., правовых оснований для установления Района в центре СЛО не возникло.

Посвященные Району нормы — молодой правовой институт, неизвестный международно-правовому режиму Арктики, сложившемуся задолго до 1982 г.

Конвенционные нормы о Районе не стали нормами обычного права, поэтому и в качестве таковых они не являются обязательными для исполнения США.

Таким образом, нормы Конвенции 1982 г. о Районе на сегодня нельзя определить как необходимое применимое правовое основание установления всеми арктическими государствами внешних границ своего континентального шельфа в СЛО.

Если предположить что Россия, Канада, Дания и Норвегия все же предпримут действия по отграничению дна СЛО в целях создания Района, то их результат, при несоблюдении тех же самых ограничений США, не будет справедливым. Он будет отвечать скорее интересам США, не взявшим на себя обязательств по статье 76 Конвенции 1982 г.

Итак, созданием Района в центре СЛО без участия США справедливый результат не достигается.

Но даже при условии участия США будет ли достигнута цель справедливого разграничения подводных пространств СЛО путем создания Района? Исключает ли этот путь необходимость применения норм о делимитации?

В случае, если норму статьи 76 начнут выполнять все прибрежные арктические страны, весьма вероятно возникновение спорной ситуации, при которой пространственные претензии как минимум трех государств (России, Канады, Дании) окажутся взаимно перекрывающимися. Учитывая, что Комиссия по границам континентального шельфа в своих рекомендациях не уполномочена решать спорные правовые вопросы разграничения — установление границ шельфа СЛО в упомянутых случаях станет предметом договоренностей самих арктических государств, то есть предметом соглашения о делимитации. Но статья 76 не затрагивает вопроса о делимитации континентального шельфа между государствами с противолежащими или смежными побережьями.

В силу статьи 83 Конвенции 1982 г. делимитация шельфа между такими государствами осуществляется путем соглашения на основе международного права, в т. ч. международных обычаев, как это указывается в статье 38 Статуса Международного Суда, в целях достижения спра-

ведливого решения¹⁹. В итоге необходимым способом определения границ шельфа между государствами с противоположащими или смежными побережьями станет именно делимитация, а значит применение обычных норм международного права.

Другими словами, договорные нормы Конвенции 1982 г. о Районе не являются ни необходимым, ни приемлемым основанием для решения задачи разграничения подводных пространств СЛО.

Тогда вполне уместен вопрос, насколько вообще оправдано создание Района в центре СЛО всей Арктической «пятеркой» — будет ли такой Район «общего наследия человечества» соответствовать принципам, лежащим в его основе?

Декларация принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции, принятая Резолюцией 2749 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1970 г., провозгласив Район этого дна общим достоянием человечества, получила свое отражение в Конвенции 1982 года²⁰. Анализу нового правового института «общее наследие человечества» посвящено достаточно много современных отечественных и иностранных публикаций. Обобщая правовой режим Района, они сводят его к следующему перечню основных принципов: неприсвоение, участие всех стран в управлении регионом, распределение выгод от эксплуатации ресурсов, использование исключительно в мирных целях²¹.

При этом важной представляется оговорка выше упомянутой Декларации: ничто из её положений не затрагивает прав прибрежных государств в отношении «мер по предотвращению, уменьшению или устранению серьезной и непосредственной угрозы их побережью или имеющим к нему отношения интересам от загрязнения или опасности загрязнения, возникающих вследствие деятельности в этом районе, или от других опасных явлений, вызываемых любой деятельностью в этом районе в соответствии с международным режимом, который должен быть установлен»²². Очевидно, что любой установленный международно-правовой режим такой деятельности в центральной части СЛО (судоходства, рыболовства, разработки дна), замкнутой пространствами, находящимися под юрисдикцией прибрежных арктических государств, станет непосредственно затрагивать их интересы, прежде всего, в природоохранной сфере, а, следовательно, будет обусловлен соблюдением национального законодательства арктических государств. Кроме того, образование в центре СЛО Района (следуя процедуре выполнения по-

ложений статьи 76 Конвенции) произойдет за счет участков морского дна, принадлежность которых к собственному шельфу арктическим государствам не удастся убедительно обосновать геологическими критериями. Следовательно, по своей площади такой Район окажется значительно меньшим площади континентального шельфа пяти прибрежных арктических государств.

Можно предположить, что и по своей потенциальной ценности как источник минерально-сырьевых ресурсов (большая часть которых, согласно прогнозам, сосредоточена в прибрежной шельфовой зоне) Район в центре СЛО будет уступать пространствам, на которые распространятся суверенные права прибрежных государств²³. С учетом весьма ограниченных площади такого высокоширотного Района, его потенциальной ресурсной ценности и доступности, безопасности добычи и транспортировки добываемых ресурсов (имея в виду ледовый покров, глубины, удаленность от береговой инфраструктуры), реализацию идеи «общего наследия человечества» в центре СЛО вряд ли можно считать оправданной.

Таким образом, ни с точки зрения правовой обоснованности, ни в плане экономической целесообразности и экологической безопасности, создание Района в скованном льдом центре СЛО (напомним: самого малого по площади и мелководного) не представляется оптимальным способом разграничения его дна.

В таком случае уместен следующий вопрос — насколько делимитация, в сопоставлении с отграничением, способна обеспечить оптимальный путь оформления Россией границ суверенных прав в отношении дна Северного Ледовитого океана (на 70% относящегося к подводным окраинам окружающих его материков)?

В качестве необходимого и достаточного способа разграничения подводных пространств Северного Ледовитого океана можно рассматривать делимитацию.

Делимитации в Конвенции 1982 г. посвящена норма статьи 83, пункт 4 которой гласит, когда между заинтересованными государствами имеется действующее соглашение, вопросы, относящиеся к делимитации континентального шельфа, решаются в соответствии с положениями этого соглашения.

Соглашением, объединяющим все пять арктических прибрежных государств в сфере разграничения морского дна, является Конвенция о континентальном шельфе 1958 г.

Сегодня отсутствуют какие-либо препятствия для того, чтобы положения Конвенции 1958 г. (статьи 1 и 6) стали бы правовым основанием для разграничения континентального шельфа СЛО между всеми пятью прибрежными государствами, наряду с другими применимыми принципами и нормами международного права.

При этом такое разграничение морского дна состоялось бы без отнесения какой-либо его части к Району, предусмотренному нормами Конвенции 1982 г.

Согласно решениям Международного Суда, который в своих оценках границ континентального шельфа исходит из приоритета обычных норм, «наиболее фундаментальным из всех правовых норм, относящихся к континентальному шельфу», является «принцип естественного продолжения», а именно, «правило о том, что права прибрежного государства в отношении континентального шельфа, который составляет естественное продолжение его сухопутной территории в море и под ним, существуют *ipso facto* и *ab initio* (в силу факта и изначально), вследствие его суверенитета над этой территорией», а не вследствие участия государства в какой-либо конвенции²⁴.

Иными словами, основываясь на обычных нормах международного права, государство вправе осуществлять свои суверенные права в отношении континентального шельфа, в том числе определить границы таких прав, независимо от участия в Конвенции 1982 г.

Делимитация как способ установления границ континентального шельфа между арктическими прибрежными государствам гарантированно обеспечивает справедливый результат, учитывая все географические и геологические особенностей СЛО и отвечая принципу ответственного управления в регионе, провозглашенному в Илулиссатской декларации 2008 г.

Следовательно, национальным интересам России в большей степени соответствует делимитация дна СЛО между прибрежными государствами, поскольку она позволяет избежать односторонних пространственных уступок и необоснованного создания преимуществ другим странам. Международное право, отмечает Международный Суд ООН, «не предусматривает какого-либо императивного правила и допускает, что можно прибегать к различным принципам и методам делимитации, насколько это может быть уместным, или к сочетанию таких принципов и методов при условии, что применением принципов справедливости достигается разумный результат»²⁵. Речь, в част-

ности, может идти о методах, в том числе секторальном, примененном в двусторонних соглашениях об установлении границ в Арктике (в т. ч. в Русско-английской конвенции 1825 г. и в Конвенции об уступке Аляски 1867 г.). По мнению авторитетных представителей науки международного права, эти международные договоры «и сегодня сохраняют свое юридическое значение и заслуживают анализа, особенно в современном контексте оценок правового положения Арктики, арктического континентального шельфа, его разграничения в 1990 г. между СССР и США по линии, предусмотренной Конвенцией 1867 года»²⁶. Меридианная разграничительная линия, идущая к Северному полюсу, воспринималась договаривающимися государствами как удобная, обеспечивающая простоту для практического учета огромной по протяженности линии разграничения полярных владений двух государств²⁷. Практическая значимость секторального подхода, применяемых при этом меридианных линий, наиболее очевидна именно в полярных пространствах, где эти линии сходятся в точке полюса, и позволяют юридически точным способом осуществить разграничение сухопутных и морских пространств (территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа) между полярными прибрежными государствами, опираясь на их ранее согласованное волеизъявление о пределах властных полномочий, хотя и в иных целях.

Первый из отечественных исследователей международно-правового режима полярных пространств В. Л. Лахтин еще в начале прошлого века отмечал: «вопрос о юридическом положении еще не открытых северных полярных территорий можно считать решенным современным полярным международным правом в том смысле, что, даже будучи неоткрытыми, территории эти уже презумируются, как долженствующие подпасть под суверенитет близлежащего приполярного государства, в секторе «района тяготения» которого эти территории находятся»²⁸.

Такое преимущество «секторального принципа» разграничения между соседними государствами юрисдикции в Арктике, как простота, отмечается и зарубежными правоведами²⁹.

И В. Лахтин, и норвежский исследователь Г. Смедал исходят из того, что по Конвенции об уступке Северо-Американским Соединенным Штатам Российских Северо-Американских колоний 1867 г. уступалась не только суша (в том числе острова, как обозначенные на карте, так и еще не открытые), но и права в морских районах, к суше

прилегающих, в том числе в тех, которые покрыты льдами. По своей геометрической форме и по юридическому смыслу согласованного волеизъявления сторон уступленная территория являла собой первый, четко обозначенный в международном договоре арктический сектор³⁰.

Факты применения секторального метода можно найти в обширном перечне актов отечественного законодательства, начиная с 1920-х гг., в которых уточнялся статус и режим морских пространств Арктики.

Меридианные линии использовались при разграничении арктических пространств, в том числе морских, в следующих актах Советской России и СССР:

- в Декрете СНК 1921 г. «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море»³¹;
- в меморандуме Наркоминдел СССР 1924 г., адресованном представителям ряда государств в подтверждение действительности ноты русского правительства 1916 г. о принадлежности заявленных арктических территорий;
- в постановлении Президиума ЦИК СССР 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане»;
- в тексте Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 г., определившего пределы суверенитета, суверенных прав и юрисдикции двух государств в СЛО с использованием меридианной линии Конвенции 1867 г.

Утвержденные Президентом Российской Федерации в 2008 г. Основы государственной политики в Арктике определили состав Арктической зоны Российской Федерации со ссылкой на упомянутое постановление Президиума ЦИК СССР 1926 г., полностью основанное на секторальном методе³².

В представлении, направленном Россией в 2001 г. в Комиссию по границам шельфа в отношении СЛО, большая часть внешней границы шельфа повторяет именно секторальную (меридианную) линию. Обозначенная в документе общая с США граница шельфа проведена по меридианной линии Конвенции 1867 г. и Соглашения между СССР и США 1990 г.

Российское представление доводит границу континентального шельфа России по меридиану до Северного полюса, тем самым опре-

деляя пределы российских суверенных прав именно по «секторальному принципу».

Обосновать такую линию с помощью геологических критериев статьи 76 Конвенции 1982 г. — невозможно.

Значение сектора как метода делимитации выразил канадский сенатор Пуарье (Poirier) — секторальный принцип разграничения районов Арктики позволит избежать «трудностей» и «конфликтов», поскольку каждое государство, прибрежное к Северному Ледовитому океану, «распространяет свои владения (sespossessions) до Северного полюса (jusqu'aupolenord)»³³.

Сегодня «государственная власть Канады показывает, что ледовые пространства Арктики в её секторе — не объект вседозволенности. Аккуратно избегая действий, свидетельствующих об отказе от «подразумеваемых» границ арктического сектора, Канада обозначает на официальных картах эти границы в качестве государственно установленных пределов арктического сектора страны»³⁴.

Свежим свидетельством уникальной применимости секторального метода в полярных регионах стало разграничение государствами — членами Арктического совета авиационных и морских поисково-спасательных районов в соответствующем Соглашении 2011 г.

При этом арктические государства вправе, разумеется, учесть как те секторальные границы, которые обозначены отмеченными выше конвенциями, другими договоренностями и актами (хотя и не предназначавшимися специально для целей делимитации арктического шельфа), так и иные методы делимитации континентального шельфа. Секторальный подход не в меньшей степени, чем любой другой метод (равного отстояния или срединной линии) отвечает принципу делимитации — достижению справедливого результата. Он обеспечивает пропорциональность — когда соблюдается одинаковое соотношение между протяженностями побережий соответствующих государств в районе делимитации и между размерами (площадями) районов континентального шельфа каждого из таких государств, обозначенных в результате такой делимитации³⁵. Международный Суд ООН отметил, что «пропорциональность, конечно же, имеет непосредственное отношение и к руководящему принципу справедливости, и к значению побережий государств в генерировании прав на континентальный шельф»³⁶. Таким образом, в силу естественных географических особенностей СЛО, в т. ч. полузамкнутости его вод побережьями пяти

государств, необходимым и востребованным правовым основанием решения задачи разграничения его дна остаются именно обычные нормы, составляющие основу регионального уровня международно-правового регулирования.

Попытка отграничить собственный шельф в Северном Ледовитом океане на основе статьи 76 Конвенции 1982 г. — чревата для России риском пространственных потерь и утраты естественных преимуществ в Арктике

Не смотря на все преимущества делимитации в решении вопроса разграничения арктического континентального шельфа, в 1997 г. российская практика выбрала другой путь — выборочного применения отдельных положений статьи 76 Конвенции 1982 г., а именно об отграничении своего шельфа от Района.

При этом пункт 10 той же статьи 76 Конвенции, напоминающий о приоритетном в данном случае характере норм о делимитации морского дна с соседними государствами, не был принят во внимание.

Во исполнение правительственного постановления 1997 г. в Комиссию по границам континентального шельфа в 2001 г. было направлено представление Российской Федерации с обоснованием собственных границ шельфа в СЛО, подготовленное в соответствии с конвенционными процедурами³⁷.

Решением Правительства России 1997 г. предписывалось осуществить предусмотренные Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция 1982 г.) процедуры по отграничению российского континентального шельфа в СЛО от Международного района морского дна.

Российской Федерацией, первой из арктических государств, был выбран курс на «интернационализацию» арктического дна с его природными ресурсами — обозначен участок дна СЛО — Район, на который не распространяются права государства-заявителя, — причем в пределах тех меридианных линий, которые издавна определяли принадлежность Российской Империи и Советскому Союзу земель и островов, а также морских пространств — внутренних вод и территориального моря.

Площадь этого Района составила 330 тысяч квадратных километров.

В отношении именно этого участка, границы которого определены с применением геологических критериев статьи 76 Конвенции 1982 г., Комиссия по границам континентального шельфа правомочна была вынести свои рекомендации.

Однако представление России не получило положительных рекомендаций Комиссии. Тем не менее, это не означает, что российский демарш 2001 г. остался без последствий. На негативные для Российской Федерации последствия такого шага неоднократно обращалось внимание отечественным экспертным сообществом³⁸.

Реакция других арктических государств на российское представление свидетельствовала о том, что не были учтены их позиции в отношении пространственных пределов собственных суверенных прав.

Канада в своей дипломатической ноте отметила, что представление Российской Федерации, поданное в Комиссию по границам континентального шельфа, «не должно наносить ущерба в вопросах, относящихся к делимитации континентального шельфа между Канадой и Российской Федерацией»³⁹.

В дипломатической ноте Дании также отмечена возможность непосредственно разграничить свой шельф с Россией: «действия Комиссии не должны наносить ущерба в вопросах, относящихся к делимитации шельфа между государствами, имеющими противоположные или смежные побережья»⁴⁰.

США, в свою очередь, сочли спорными геологические основания, положенные в основу российской официальной позиции о границах собственного арктического шельфа, его континентальной природы⁴¹.

Российское представление с обозначением границ Района по-прежнему демонстрируется на сайте Комиссии. Причины, побудившие предпринять российские ведомства этот шаг, несомненно, повлекший репутационные издержки для нашего государства, предстоит выяснить.

Сегодня, когда российские ведомства заняты подготовкой повторного представления в Комиссию по границам континентального шельфа в отношении СЛО, необходимо учесть этот приобретенный негативный опыт.

Официальные оценки представления 2001 г. со стороны арктических стран — США, Канады, Дании, а также выстраиваемая сегодня этими государствами арктическая политика не дают оснований рассчитывать на то, что они изменят свою позицию в отношении России.

Так же как ни одно из российских ведомств, участвующих в подготовке повторного представления в Комиссию, не могут гарантировать, что по итогам его рассмотрения площадь пространственной уступки России в пользу Района (330 000 кв.км.) не окажется еще большей.

Помимо негативного влияния, с точки зрения экономических интересов России, а также поддержания арктическими государствами экологического равновесия в регионе, образование в центре СЛО Района, причем с весьма значительной площадью, может непосредственно затронуть и аспекты военной безопасности государства. «Соображения обороны, конечно же, относимы к концепции континентального шельфа», — признает Международный Суд ООН⁴².

Таким образом, сегодня с уверенностью можно констатировать, что в 1997 г., следуя норме статьи 76 Конвенции, «отдав на откуп» международного органа вопрос прав России в отношении дна СЛО и его ресурсов, был выбран весьма неоптимальный путь, чреватый высоким риском пространственных потерь и утраты естественных преимуществ в Арктике, которые сложно оправдать, с точки зрения национальных интересов страны.

Не случайно, что линия на интернационализацию дна СЛО нашла поддержку со стороны таких нерегиональных объединений — традиционных внешнеполитических оппонентов России — как Евросоюз и НАТО, что может восприниматься, впрочем, вполне естественно. ЕС «рассматривает Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. в качестве ключевой основы для управления Северным Ледовитым океаном»⁴³. Тот же подход отражен и в официальной позиции НАТО: «Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. является юридической основой, которая применяется к Северному Ледовитому океану»⁴⁴.

Выводы

Выше приведенные юридические источники позволяют заключить о сохраняющейся возможности скорректировать международно-правовую позицию России в отношении внешних границ континентального шельфа в СЛО.

Проводимая во исполнение постановления Правительства 1997 г. линия на создание Района представляет собой избирательное применение единственной универсальной нормы — геологических критериев статьи 76 в отношении отдельного участка морского дна СЛО, и не согласуется со сложившимся преимущественно региональным международно-правовым режимом Арктики, а также с позицией других арктических государств (Канады, Дании).

Создание Района в центре СЛО — не отвечает ни экономическим, ни экологическим, ни оборонным интересам России и способно ли-

шить государство тех преимуществ, которые предопределены его географическим положением, и в достаточной мере учтены исторически сложившимся в Арктическом регионе международно-правовым режимом.

Попытка изменить этот режим, пренебрежение возможностями, предоставляемыми международным правом, а именно правовыми обычаями, с высокой степенью вероятности повлечет для России гораздо более существенные издержки, чем те, которые она уже понесла.

Не допустить пространственных уступок и создания конкурентных преимуществ другим государствам при определении внешних границ континентального шельфа — задача, поставленная в утвержденной Президентом Российской Федерации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации⁴⁵.

Необходимым и достаточным способом определения границ континентального шельфа в СЛО является его делимитация между государствами, естественным продолжением территории которых он является.

Современное международное право предусматривает необходимые правовые механизмы для осуществления делимитации дна СЛО. В их основе — обычные международно-правовые нормы.

На приоритетный характер именно этих норм, а не геологических факторов, при делимитации морского дна указывают, в том числе и конвенционные положения (пункт 10 статьи 76 Конвенции 1982 г.).

Из этого же приоритета исходит Международный Суд ООН, заключая, что учет геоморфологической конфигурации морского дна «не должен привести к нарушению правила о континентальном шельфе как естественном продолжении территории государства». Как отметил Суд, его функция «состоит в использовании геологических факторов лишь постольку, поскольку это требуется для применения международного права».

Именно делимитация дна СЛО с соседними арктическими государствами с применением обычных международно-правовых норм, отраженных в таких методах как секторальный, равного отстояния, позволит России, реализовав свои естественные преимущества в Арктике, обеспечить соблюдение национальных интересов.

Предлагаемый региональный подход к международно-правовому оформлению границ российского шельфа в СЛО соответствует современным установкам внешней политики, определенным в утвер-

жденных Президентом Российской Федерации Основных государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу и в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.

¹ См. статью 9 Конституции Российской Федерации.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 717 «О порядке утверждения перечней географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа Российской Федерации» («Собрание законодательства Российской Федерации», 23.06.1997, № 25, ст. 2939).

³ Географический энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1986., Физическая география материков и океанов / Под общей ред. А. М. Рябчикова. — М.: Высшая школа, 1988. — С. 546–551

⁴ См. Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. Заключено в г. Кируна 15 мая 2013 г. Бюллетень международных договоров. 2013. № 9. С. 21–32., и Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Заключено в г. Нууке 12 мая 2011 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 769-р «О подписании Соглашения о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике». Собрание законодательства Российской Федерации, 20.05.2013, № 20, ст. 2552.

⁵ Российский совет по международным делам. Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике. Гл. редактор член-корреспондент РАН И. С. Иванов. М. 2013. С. 4.

⁶ См. Лахтин В. Л. Права на северные полярные пространства. Издание Литиздата Народного Комиссариата по Иностранным Дела. М., 1928. С. 5 и сл.

⁷ Венская конвенция 1969 г. гласит: «Нормы международного обычного права по-прежнему регулируют важнейшие вопросы международных отношений». Обычай в числе основных источников международного права определен в Статуте Международного Суда (Пункт 1 ст. 38).

⁸ За исключением, как отмечено в научной литературе, норм Конвенции 1982 года о Международном районе морского дна и о границе между ним и континентальным шельфом. — см. А. Н. Вылегжанин. Правовое положение Арктического региона в документах/ вводная статья к тому 3. Применимые правовые источники//Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. М. 2013, С. 29–30.

⁹ См. Преамбулу Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Заключено в г. Нууке 12 мая 2011 г. и Преамбулу Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Заключено в г. Нууке 12 мая 2011 г.

¹⁰ Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Greenland, 27–29 May 2008. URL: <http://arctic-concil.org/filearchive/ilulissat-declaration.pdf> (16 June 2009).

¹¹ А. Н. Вылегжанин. Правовое положение Арктического региона в документах/ вводная статья к тому 3. Применимые правовые источники//Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Христоматия в 3 томах. М. 2013. С. 12.

¹² United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec.10, 1982, 1833 UNTS 397.

¹³ См. Часть XI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

¹⁴ Женевские морские конвенции 1958 года такого правового режима и пространства как Район не предусматривают

¹⁵ Большая советская энциклопедия: в 30 т. — М.: «Советская энциклопедия», 1969–1978.

¹⁶ См. ст. 83 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

¹⁷ А. Н. Вылегжанин. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. Юридическая литература, 2004. С. 102.

¹⁸ См. ст. 6 Конвенция о континентальном шельфе 1958 г.

¹⁹ Статут Международного Суда ООН: официальный интернет-сайт ООН. Доступ к ресурсу: <http://www.un.org/ru/icj/statut.shtml#chap2>.

²⁰ Декларация принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции, принятая резолюцией 2749 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1970 г.: официальный интернет-сайт ООН. Доступ к ресурсу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/seabed_principles.shtml.

²¹ Larshan B., Brenan D., The common heritage of mankind: Principe of international law // Columbia Journal of International Law. 1983. Vol. 21 N 2. 305 — 306. Цит. по: Колодкин А.Л. Принцип общего наследия человечества // Мировой океан и международное право. Основы современного правопорядка в Мировом океане / Отв. Ред. А. Мовчан, А. Янков. С. 260.

²² См. Декларацию принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции, там же.

²³ Согласно данным геологической службы США (USGS), неразведанные залежи углеводородов в Арктике оцениваются примерно в 90 млрд баррелей нефти, 1669 трлн куб. футов газа и 44 млрд баррелей природного газоконденсата. Из 412 млрд баррелей нефтяного эквивалента около 84% находятся на континентальном шельфе, при этом природный газ составляет примерно две трети (67%) оце-

ночных запасов. В исследование USGS включены те запасы, которые считаются извлекаемыми с использованием существующей технологии даже в условиях постоянного ледового покрова и при глубинах свыше 500 м.

²⁴ I.C.J. Reports 1969, p. 31 // Цит. по: А. Н. Вылегжанин. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. Юридическая литература, 2004. С. 98.

²⁵ Там же. С. 105.

²⁶ А. Н. Вылегжанин. Правовое положение Арктического региона в документах. Хрестоматия в 3 томах «Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества». Том 3. С. 19.

²⁷ Там же. С. 19.

²⁸ Лахтин В. Л. Права на северные полярные пространства. Издание Лигиздата Народного Комиссариата по Иностранным Дела. М., 1928. 48 С.

²⁹ Smedal G. Op. cit. P. 12 // Цитируется по А. Н. Вылегжанин. Правовое положение Арктического региона в документах. Хрестоматия в 3 томах «Арктический регион». Том 3. С. 40.

³⁰ А. Н. Вылегжанин. Правовое положение Арктического региона в документах. Хрестоматия в 3 томах. «Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества». Том 3. С. 20.

³¹ СУ РСФСР. 1921. № 49. Ст. 259. С. 351 — 352.

³² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. № Пр-1969).

³³ Там же. С. 21.

³⁴ Российский совет по международным делам. Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике. Гл. редактор член-корреспондент РАН И. С. Иванов. М. 2013, С. 22.

³⁵ А. Н. Вылегжанин. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. Юридическая литература, 2004, с. 108.

³⁶ I.C.J. Reports 1985, p. 43 // Цит. по А. Н. Вылегжанин. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. Юридическая литература, 2004, с. 108.

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 717 «О порядке утверждения перечней географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа Российской Федерации» («Собрание законодательства Российской Федерации», 23.06.1997, № 25, ст. 2939).

³⁸ Федеральное Собрание России. Совет Федерации. Комиссия по национальной морской политике. Материалы «круглого стола» «Морская деятельность Рос-

сийской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения». Под ред. В. А. Попова. М. 2005. С. 162–165.

Протокол заседания Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 1(10). Справка № 2.

Войтоловский Г. К. (зам. председателя НЭС Морской коллегии при Правительстве России). Взгляд на системное морепользование. М.: Крафт+. 2009. С. 408–437.

Мелков Г. В. (член НЭС Морской коллегии при Правительстве России). Континентальный шельф и основы государственной политики России в Арктике. — Национальные интересы. № 3. 2009. С. 24–29.

Научно-экспертный меморандум председателя Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, академика РАН А. Г. Гранберга «О возможности сохранения в качестве континентального шельфа России района «А» в пределах арктического сектора, утрачиваемого согласно представлению («заявке») России 2001 года». М. СОПС при Президиуме РАН. 2009.

Российский совет по международным делам. Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике. Гл. редактор член-корреспондент РАН И. С. Иванов. М. 2013.

Официальный интернет-сайт ООН. Доступ к ресурсу: http://www.un.org/Depts/los/ccls_new/submissions_files/rus.

⁴⁰ См. там же.

⁴¹ См. там же.

⁴² А. Н. Вылегжанин, Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. С. 113.

⁴³ “As key basis for the management of the Arctic Ocean”. European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels. 26.06.12. Join (2012) 19 Final. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps. / Цит. по: Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике. Гл. ред. И. С. Иванов. М. 2013. С. 5.

⁴⁴ Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on Security Prospects in the High North. NATO. 29.01.09. / Цит. по: Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике. Гл. ред. И. С. Иванов. М. 2013. С. 5.

⁴⁵ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г. Пр-232).

ЧАСТЬ II
ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
В КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ (основной доклад)

В любом самоорганизующемся, нелинейно развивающемся обществе возможны и даже неизбежны кризисы. А значит, необходимо управление, способное не только улавливать признаки застоя и наступающего кризиса, но и соответствующим образом реагировать на опасные вызовы нестандартной ситуации, направляя движение общества в русло стратегически предсказуемого социально-конструктивного развития. Главная задача такого управления — создание обстановки, в условиях которой будут своевременно выявлены, поддержаны и с максимальной пользой использованы скрывающиеся в недрах общества экономические, социально-энергетические и духовно-нравственные резервы. Понятно, что такое управление требует знаний, огромных средств, высокого профессионализма и особого таланта. Особенно с точки зрения прогнозирования, программирования и стратегического антикризисного планирования, мониторингового анализа происходящего, финансирования инновационных управленческих решений.

Большинство современных авторов трактуют антикризисное управление как управление кризисом и даже как управление с помощью кризиса в направлении перевода социума в качественно новое состояние. Понимаются под таким управлением не только управляющие воздействия с целью выявления источников кризиса и купирования его очагов, но и поиск резервов стабилизации, обеспечение социальной устойчивости, выявление стимулирующих факторов ускоренного развития. Речь, таким образом, идет об управлении как некоем свode стратегических целевых установок и системных действий по выводу объекта из застойно-кризисной ситуации с минимально возможными деформациями социального контекста.

Государственное антикризисное управление — это многофакторная система управления, характеризующаяся своим особым набором механизмов и инструментов, специфическими технологиями и стилем

управляющего действия. Включает в себя анализ состояния кризисной мега-, макро- и микросреды; исследование причин возникновения кризисной ситуации; составление планов нейтрализации негативных кризисных проявлений; выбор предпочтительных направлений внутренней и внешней антикризисной политики, надлежащее ее ресурсное обеспечение. А далее инвестирование, стимулирование, государственно-частное партнерство, использование методов слияния и поглощения, разделения и выделения.

Стратегическая задача такого управления тоже понятна — перевод общества из неустойчивого кризисно-непредсказуемого состояния в режим стратегически устойчивого развития. По сути своей — это система целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия государства на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей с целью перевода объекта управления из состояния «неустойчивой неопределенности» (из состояния бифуркации) в состояние «устойчивой определенности» и нового качества жизни. Отсюда важнейший вывод: с кризисом надо не только бороться, но и управлять им, рассматривать происходящие аномалии с конструктивно-созидательных позиций. В противном случае *не мы будем контролировать кризис, а кризис будет манипулировать нами*. Созидание всегда связано с разрушением, поглощением и преобразованием чего-то другого. Новое всегда оплачивается дезорганизацией и разрушением старого [4. С. 67–68]. А значит, дезорганизация должна быть поставлена под контроль и направлена в русло стратегического общественного интереса. Прежде всего с точки зрения борьбы с коррупцией, бюрократизмом, организованной преступностью, разрушительными действиями враждебных зарубежных политических и разведывательных центров. Иначе, рано или поздно протестные настроения, стимулируемые недружественными действиями извне, перерастут в антигосударственные действия, спровоцируют неконтролируемые процессы гражданского неповиновения, деморализуют народ. А далее лишь одно — непредсказуемые последствия. События в Украине — убедительнейшее подтверждение справедливости такого вывода.

Управленец должен твердо знать, что кризис трансформирует социально-психологический настрой людей, резко меняет представления о добре и зле, порождает у одних ощущение наступающей беды, а у других, наоборот, снижает порог восприятия наступающей опасности. В таких условиях государство призвано сделать все от него зависящее,

чтобы не допустить существенных отклонений от запланированных показателей своей антикризисной политики.

Мировая история знает множество различных стратегий государственного управления по выводу страны из кризисного состояния. Одни из них действительно обеспечили стратегический успех, многие их элементы широко используются в современной политико-управленческой и социально-экономической практике. Другие оказались не столь эффективными — на одних участках обеспечили определенный успех, а на других оказались бесплодными. Третьи были и вовсе разрушительными. Даже при условии, что по первичному замыслу в большинстве своем были вполне состоятельными и оправданными для конкретного исторического момента, но вот по исполнению (дорожные карты, управленческие технологии, менеджмент) оказывались откровенно слабыми. Отсюда малоутешительные, а то и вовсе провальные результаты.

Тем не менее, практика учит, что исторический зарубежный и отечественный опыт антикризисного управления, даже ошибочный и не особенно эффективный необходимо изучать и анализировать, пытаясь разобраться в существе проблемы, объяснить себе и другим, в чем залог успеха и в чем причины неудач, извлечь соответствующие уроки. В деле преодоления кризиса с его угрозами, неопределенностями и непредсказуемыми последствиями, как нигде, нужны объективизм, готовность к трезвому восприятию альтернативных выводов и предложений, непредвзятость в оценках того, с какими трудностями и проблемами может столкнуться страна даже в условиях высокоразвитой экономики и мощной политической системы. Легче всего потом искать причины свалившихся кризисных невзгод «на стороне», перекладывать вину на предшественников, винить во всех грехах «плохой народ», оппозицию и зарубежных недругов. Куда труднее признать собственные ошибки, взять на себя ответственность, признаться в слабости перспективного мышления.

Почти весь вековой советский и современный посткоммунистический период отечественной истории наполнен огромным количеством самых противоречивых явлений, в том числе кризисного характера. Больше того, можно сказать, что вся российская история — *это практически непрерывный процесс реализации власти в условиях кризиса и перманентно модернизирующегося государственного управления с его неизменными репрессивными и командно-мобилизационными методами.*

На протяжении целого столетия, начиная с победы в гражданской войне и внедрения социализма «сверху» и завершая послевоенным восстановлением и демократической перестройкой, страна, по существу, была мировым испытательным полигоном различных социальных экспериментов. Несколько раз за короткий по историческим меркам период призыв «так жить нельзя» поднимал людей на разрушение уже созданного и строительство нового, как тогда казалось, истинно прогрессивного и самого справедливого.

Похоже, такие периоды для отечественной истории — не случайность, а скорее закономерность, на которую ученым, наверное, следует обратить более пристальное внимание. Быть может, необходимо даже выделить специальное научное направление в общественном знании, в рамках которого организовать исследование этого глобального для российской цивилизации явления, сделать соответствующие выводы, сформулировать технологические рекомендации в части антикризисного управления. В том числе государственными финансами, банковской сферой, кадрами, социальной сферой, взаимодействия с оппозицией и PR-обеспечения, внешнеполитического сотрудничества, наукой, как фабрикой мысли для того же управления. И не следует преувеличивать способности госаппарата без науки (интуитивно, методом проб и ошибок) грамотно властвовать и эффективно управлять хозяйственным комплексом. *Антикризисное управление — это интенсивное потребление новых научных знаний и лучших управленческих практик*, а значит, как никакая другая сфера менеджмента требует интенсивного научного обеспечения.

На каждом историческом этапе советские антикризисные стратегии имели свое обоснование и свои особенности.

1. Управление в режиме *военного коммунизма*. Это был один из наиболее драматических периодов отечественной истории, когда все ресурсы страны были направлены на борьбу с внутренними и внешними врагами революции. Это была стратегия, основанная на системе чрезвычайных мер. Главные ее составляющие: жесткий военный режим в промышленности, на транспорте и в системе продовольственного снабжения; конфискация помещичьих земель и всей недвижимости в городе; хлебная монополия; чрезвычайные налоги; продразверстка на хлеб и фураж; национализация банков, крупной, средней и мелкой промышленности; государственный контроль за производством и распределением; всеобщая трудовая повинность. В стране господствовала пролетарская законность с ее революционной целесообразностью.

Нормальные товарно-денежные отношения игнорировались. Заработная плата выдавалась в натуральном виде. Транспорт, связь, коммунальные услуги были бесплатными. Это было управление в духе настоящей диктатуры с откровенно насильственными методами.

Основные антикризисные управленческие звенья той поры: органы и первичные ячейки победившей партии большевиков, советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, ревкомы, комбеды, продотряды, чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией, органы рабоче-крестьянской инспекции.

2. Государственная антикризисная стратегия под названием *новая экономическая политика* (НЭП). Это стратегия периода перехода страны от капитализма к социализму. Победоносное для советской власти завершение гражданской войны поставило перед государством сложные задачи социалистического строительства. Людские потери в войне составили более 21 млн человек, около 4,4 млн стали инвалидами. Страна потеряла более половины национального богатства, выпуск промышленной продукции не превышал 15–17% довоенного времени. Транспорт стоял, шахты опустели, сельское хозяйство оказалось в глубочайшем кризисе. Начинались антисоветские волнения. В такой обстановке требовались действительно исторически беспрецедентные решения и решительные антикризисные действия [3. С. 165–167].

Выход был найден в форме НЭПа. Ее главные составляющие: множественность форм собственности; стимулирование частной инициативы и рыночных товарно-денежных отношений; передача государственной собственности в концессию; разрешение передачи земли и производственных мощностей в аренду; замена продрозверстки продналогом; предоставление крестьянам права свободной реализации излишков продовольствия после уплаты налогов; развитие торговли; перевод предприятий на хозрасчет; материальное стимулирование. НЭП обеспечил заметный подъем производительных сил страны, позволил нейтрализовать многие опасные кризисные проявления и стабилизировать экономическую и социально-политическую ситуацию в стране. Тем самым закладывались основы социалистической индустриализации и будущей коллективизации с переходом к крупному сельскохозяйственному производству.

Менялись и методы управления: была отменена монополия государства на рабочую силу; совершался переход к централизованному планированию, отменялись многочисленные государственные повин-

ности. Гибче стал стиль управляющего воздействия. Более конструктивную роль стали играть партийные комитеты, съезды советов, сессии ВЦИК, Совет народных комиссаров, наркоматы, органы рабоче-крестьянской инспекции. Но не было отменено главное — управление на основе вождистско-номенклатурной системы властвования под руководством одной партии и единоличного правителя. Господствовали преимущественно командно-мобилизационные методы тоталитарного управления. Многочисленные политико-идеологические табу сводили на нет любые ростки инициативы. Инакомыслие жестко подавлялось. В такой обстановке буквально все до мелочей задавалось сверху, носило производно-подчиненный характер [1. С. 30]. И результаты с политико-моральной точки зрения были соответствующими;

3. Антикризисное управление в форме *нейтрализации последствий сталинского правления* — реформы периода середины пятидесятых—первой половины шестидесятых годов. Основная черта управления того времени — демократизация общественных отношений с такими приоритетами, как осуждение государственного управления в режиме культа личности; восстановление принципа законности и отказ от карательного стиля властвования; восстановление независимого прокурорского надзора; повышение закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию; введение налоговых льгот для крестьян; освоение целинных и залежных земель.

Механизм управления тоже существенно изменился. Были предприняты попытки четче разграничить полномочия партийных, советских и хозяйственных органов, активизировалась работа советов депутатов трудящихся, резко повышалась значимость партийных органов в политическом руководстве при параллельном ослаблении влияния специальных силовых структур. Была сформирована сеть органов и групп партийно-государственного контроля (позже они были преобразованы в органы народного контроля). Был также проведен эксперимент по разделению партийных и советских органов на промышленные и сельские, сокращению количества министерств, созданию совнархозов административных территорий, укрупнению колхозов и трансформации многих из них в совхозы.

Предпринятые шаги обеспечили определенный позитивный результат: в значительной степени была снята гипертрофированность военно-промышленного комплекса; были нейтрализованы диспропорции между сырьевыми и обрабатывающими отраслями; отодвинута

катастрофичность сельского хозяйства; начали преодолевать убогость производства предметов народного потребления. Тем не менее, очень скоро стало понятно, что многие новации того времени носили надуманный, а то и вовсе декларативный характер. Они мало влияли на реальную жизнь людей и во многом ускоряли продвижение страны к новому кризисному состоянию.

4. Антикризисные реформы *в стиле «коллективного руководства»* под лозунгами борьбы с волонтаризмом. Отказавшись от многих хрущевских проектов, в стране во второй половине шестидесятых годов были реализованы новые, достаточно разумные с точки зрения научности управления экономические новации.

По инициативе А. Н. Косыгина и под его личным руководством в 1965 г. была начата целая серия реформ хозяйственной системы. Было решено отказаться от излишней централизации и мелочной опеки предприятий, сменить командно-мобилизационный стиль руководства на методы экономического регулирования и стимулирования. Главными показателями эффективности стали считать не валовое производство, а хозяйственный расчет и потребительские качества. Больше самостоятельности получили колхозы и совхозы, расширилась программа жилищного строительства, развивалось автомобилестроение. В стране чувствовался подъем, люди стали работать с большим вдохновением, верили, что элементы рыночных отношений ускорят развитие экономики, повысят качество жизни. Реформы шестидесятых годов обеспечили политическую стабильность в стране.

Но в целом система с большим трудом поддавалась реформации и стратегически не обеспечила устойчивое поступательное развитие. Государственный аппарат не сумел уловить жизненную необходимость рыночных перемен, а столкнувшись с трудностями, тут же начал борьбу за укрепление плановой дисциплины, усиление централизации. В результате основные достижения научно-технической революции обошли советскую страну стороной, что фактически стало основной причиной социально-экономического застоя, а затем и системного кризиса.

5. *Перестройка как стратегия ускоренного вывода страны из застоя.* К началу восьмидесятых годов стало понятно, что в стране назрела необходимость в кардинальных переменах, в том числе на высшем уровне партийного и государственного руководства. Официально был взят курс на перестройку, ускоренное построение правового социалисти-

ческого государства, придания социализму гуманистического облика. Формула классово-непримиримости и классово-борьбы была заменена идеологией «всепообеждающих общечеловеческих ценностей».

Основные постулаты перестройки: форсированное освоение достижений научно-технического прогресса и реконструкция на этой основе отечественного производственного комплекса; децентрализация управления; расширение прав предприятий на основе самокупаемости, самофинансирования и самоуправления; внедрение хозяйственного хозрасчета и госприемки; повышение ответственности руководителей; борьба с пьянством и алкоголизмом. Основные инструменты: программа «500 дней», идеологическое и политическое многообразие, гласность, альтернативные выборы, плюрализм собственности и рыночные механизмы, ориентация на демократические ценности, выборность политического и хозяйственного руководства. Верховный совет страны стал постоянно действующим высшим законодательно-представительным, распорядительным и контролирующим органом. Были возрождены съезды советов, появились независимые политические клубы и противоборствующие платформы в коммунистической партии, активизировались оппозиционные народные фронты. Появился пост президента страны, вместо Политбюро ведущую роль стал играть Президентский совет, на местах высшим должностным лицом стал председатель местного совета народных депутатов.

К сожалению, очень скоро на фоне нарастающих государственно-реформаторских противоречий задуманные преобразования стали пробуксовывать, перестроечный энтузиазм затухать, причем как сверху, так и снизу. Авторитет власти вскоре упал до самого низшего предела. Правовое демократическое государство не сложилось и свободное гражданское общество не сформировалось, страна попала в тиски кризиса на фоне рыночной и политической глобализации. Требовались новые, причем решительные антикризисные действия. И они были реализованы, но уже в постсоветской России. Не помогло ни введение президентского поста, ни развал партии, ни выборы директоров заводов, ни призывы к покаянию и моральному очищению.

В числе чрезвычайных антикризисных мер в начале 1990 г. предлагалось принятие чрезвычайного бюджета, пересмотр программы централизованных капиталовложений, конверсия оборонной промышленности и демилитаризация экономики. Параллельно осуществлялось сокращение несоциальных программ, продажа законсервированных

объектов, приватизация колхозных и совхозных земель, вывод Госбанка СССР из-под подчинения правительства, создание сети коммерческих банков, преобразование предприятий в акционерные общества. В части социальной защиты планировалось ввести индексацию доходов, создание специальных фондов социальной защиты, формирование системы трудоустройства и защиты от безработицы, расширение индивидуального жилищного строительства. По своему замыслу это была программа перевода советской социально-экономической системы в демократическую рыночную систему западного образца.

В управлении отсутствовало главное — уверенность в правильности избранного перестроечного пути. Деловитость подменялась непрерывным потоком обсуждений, бумаготворчеством и бюрократическим затягиванием принятия решений. Проблем же становилось все больше. Это и предопределило судьбу перестройки, да и страны в целом. Не выдержав испытания кризисом, страна начала терять признаки великой цивилизации, последствия чего мировое сообщество в полной мере, похоже, не осознало до сих пор [6. С. 34]. Политэкономическая формула «социализм — это форма бескризисного общественного устройства» не доказала свою истинность.

В итоге произошел системный распад страны, включая: а) *территориальный распад* по зонам интересов региональных, нередко антисоветских элит; б) *социальный распад* политически, экономически и идеологически единого в недавнем прошлом советского общества; в) *распад демографический* — страна начала буквально вымирать. За период перестройки и последующих радикальных реформ численность населения в России сократилась более, чем на 10 млн человек; г) *распад экономический*, когда люди живут в одной стране, а на самом деле в обществе огромных социально-экономических и бытовых контрастов; д) *распад коммуникационный* — большинство людей лишилось возможности передвигаться по стране, начали разрушаться экономические и транспортные связи. Вывод: социальный эксперимент по организации жизни на основе диктатуры однопартийной системы, плановой внеэкономической экономики, авторитарного стиля управления, идеологической монополии, внеэкономического принуждения и тотальной зависимости человека от государства провалился [9. С. 43–54].

Причин случившегося немало: ошибочность научного вывода о возможности построения коммунизма в одной отдельно взятой стране; стремление «обмануть» законы исторического развития и,

перепрыгнув через капиталистический этап социального развития, построить «светлое коммунистическое завтра»; бюрократическая система управления и командно-мобилизационные методы руководства. Да и управленческая тактика была далека от идеала — политическая демагогия, бесконечные реорганизации, перманентное стремление «повысить исполнительскую дисциплину».

Отсюда целая цепь неблагоприятных последствий:

- крайняя идеологизированность любого замысла социальных преобразований, искусственное выведение политической сферы за скобки демократического процесса;
- жесткое бюрократическое управление, отсюда монополизм в политике, экономике, идеологии, культуре;
- несоразмерность выдвигаемых задач той социальной цене, которую общество вынуждено было платить за их реализацию;
- тактика волюнтаристского насаждения чего-то кажущегося нового и более приемлемого. Отсюда шараханья: сначала разрушение частной собственности, затем ее восстановление; сначала национализация и тотальное обобществление, потом ускоренное разгосударствление; сначала коллективизация, затем бездумное разрушение колхозов под лозунгами частного фермерства; сначала отказ от буржуазных свобод и уничтожение «врагов народа», затем идеологический плюрализм и политическая лояльность, в том числе по отношению к явным негодьям; сначала кровопролитная борьба с кулачеством и со спекуляцией, затем идеализация спекулятивного предпринимательства.

Кризис конца XX в. показал, что исторический выбор нашей страны с точки зрения управления оказался не особенно конструктивным и социально несправедливым по отношению к народу, ради которого совершалась социалистическая революция, проводилась индустриализация и коллективизация, всевозможные реформы и перестройки. Мы по-настоящему не воспользовались ни возможностями НЭПа, ни перспективами «хрущевской оттепели», ни потенциалом косыгинских реформ, ни энтузиазмом горбачевской перестройки. Мы не только не остановили системный кризис, а скорее, напротив, не владея технологиями антикризисного государственного управления, его подталкивали.

Сегодня Россия пожинает горькие плоды антикризисного управления перестроечной модели и *радикальных постсоветских реформ в режиме «шоковой терапии»*. Смысл такой терапии достаточно прост:

а) одномоментный переход к свободным рыночным ценам и тарифам; б) форсированное разгосударствление общественной собственности на средства производства и природные ресурсы; в) отмена ограничений на заработную плату и доходы; г) разрешение хозяйствующим субъектам независимо от их формы собственности вести внешнеэкономическую и внешнеторговую деятельность. Все остальные меры носили характер не столько реального антикризисного действия, сколько обеспечивающего, сугубо фонового характера.

Президентская установка на создание «предпосылок для начала устойчивого экономического роста» (1994 г.) так и осталась благим пожеланием. Реально страна получила галопирующую инфляцию, бурный рост цен, резкое удорожание ресурсов, огромные транзакционные издержки, дефолт 1998 года, массовую бедность. Дальше разговоров о цивилизованном рынке и демократии мы особо никуда не продвинулись. Наступила эпоха откровенного цинизма, безудержного, чаще всего противоправного обогащения одних и небывалого обнищания других. В середине девяностых годов более 70% россиян оказались в категории людей «без будущего» [2. С. 22].

Реализация *антикризисной модели Президента В. В. Путина* началась с а) наведения порядка в органах федеральной власти, в том числе с помощью создания промежуточных структур на уровне федеральных округов, б) создания более строгих правовых гарантий развития российской рыночной экономики, в) оздоровления делового климата в стране. В качестве стратегической концепции был избран принцип «меньше администрирования, больше предпринимательской свободы». Параллельно решались задачи защиты имущественных прав физических и юридических лиц; разрушения монополизма и обеспечения равенства условий конкуренции для всех, отмены необоснованных льгот и преференций, прямых и косвенных субсидий; стимулирования инновационной деятельности. Власть восстановила «моральное право требовать соблюдения установленных государством норм». Постепенно стали закрываться каналы массового уклонения от налогов и ухода экономики «в тень». И все это в целях обеспечения прогрессивно-устойчивого экономического и социально-культурного развития в направлении формирования «сильной и уверенной в себе страны» [6].

На вооружение были взяты методы государственного протекционизма и защиты отечественного производителя; стимулирования экспорта; поддержки наиболее перспективных отраслей и производств;

административно-принудительного сдерживания инфляции, роста цен и тарифов; бюджетного финансирования фундаментальных и важнейших прикладных научных исследований; системной борьбы с коррупцией; вовлечения наиболее талантливой молодежи в научно-внедренческую сферу.

Особенно тревожным для нашей страны был период *мирового финансово-экономического кризиса* 2008–2009 гг., когда ВВП России снизился на 10 %, инвестиции в основной капитал сократились почти на 18 %, спад промышленного производства составил 15 %.

Менее, чем за год, Правительство Российской Федерации разработало шесть вариантов общенациональных программ антикризисных действий. Последний из них под названием «Программа антикризисных мер на 2009 г.» был введен в действие правительственным постановлением 19 июня 2009 года. Параллельно был утвержден «Перечень первоочередных мер по борьбе с последствиями мирового финансового кризиса». Под них из средств государственного бюджета было выделено более 3,5 трлн рублей. Принцип расходования: сначала финансируются первоочередные и социально значимые проекты, затем приоритетные отрасли и производства, все остальное — по остаточному принципу. В качестве приоритетных было выделено семь направлений: выполнение взятых социальных обязательств; финансовая поддержка базовых, прежде всего системообразующих и градообразующих предприятий крупного бизнеса; активизация внутреннего спроса на товары отечественного производства; структурная перестройка экономики и стимулирование инноваций; поддержка деловой активности; формирование мощной финансово-банковской системы.

Реализация Программы позволила предотвратить коллапс российского рынка и не допустить резкого всплеска социального недовольства.

Избранный курс антикризисного противодействия стратегически себя оправдал. Хотя были и явные ошибки и неудачи. Многие антикризисные меры по своей эффективности оказались значительно ниже по сравнению с аналогичными мероприятиями, реализованными зарубежными правительствами. Многие приоритетные национальные инвестиционные проекты как мультипликаторы финансово-экономического оздоровления остались не реализованными. Сельское хозяйство, основанное на промышленных технологиях, практически было раз-

рушено и даже сейчас восстанавливается очень медленно: почти 40 % продовольствия Россия импортирует. Не сокращаются объемы вывоза капитала, растет дефицитность региональных бюджетов — к началу 2014 г. дефицит финансирования регионов достиг 642 млрд рублей. Целый ряд субъектов Российской Федерации по сути являются банкротами. Малый и средний бизнес практически исчерпал свои финансовые резервы, не менее 40 % предпринимателей и 66 % коммерческих структур вовлечено в различные криминально-коррупционные отношения. Денежно-валютную систему лихорадит.

Все это свидетельствует об экономической стагнации, порождает политику чистки частных банков и усиления роли банков государственных, вызывает тревогу за реализацию социальных программ, провоцирует социально-националистические и другие антиобщественные проявления, становится, наконец, основанием для выводов типа того, что Россия приближается к новому мобилизационно-кризисному состоянию.

Отечественный и зарубежный опыт вывода страны из застойно-кризисной ситуации свидетельствует, что а) даже из самой сложной социально-экономической и политической ситуации выход всегда есть и люди его находят; б) политика антикризисного обновления требует огромного напряжения сил общества и правящей элиты, максимальной концентрации всех имеющихся в стране материальных средств и интеллектуальных ресурсов. Особенно, если страна находится в международной изоляции. Решающую роль в) играет вера властей и народа в благополучный исход борьбы с кризисом, понимание того, что лишения и потери будут немалые и очень болезненные, что такие потери неизбежны и в подавляющем большинстве случаев оправданы; г) основным методом противодействия кризису в нашей стране практически всегда был административно-мобилизационный метод принуждения. В том числе, к сожалению, методы репрессий, ГУЛАГов, идеологического давления, политизации управления, принудительного изъятия средств через налоги и займы, ограничения передвижения и привязки людей к своим предприятиям и колхозам, железного занавеса; д) в условиях командно-административной системы и политического монополизма иначе быть и не могло. В настоящее время — век глобализации, электроники, космоса, биотехнологий и информатизации, массовой миграции подобные методы антикризисных преобразований неприемлемы в принципе.

Структурно эффективная антикризисная государственная стратегия непременно включает:

- *во-первых*, ситуационный анализ и *диагностику кризисной ситуации* на основе непредвзятого исследования причин стагнации и производственно-экономического спада, определение типа возможного кризиса, его источников и возникших с ним проблем и противоречий;
- *во-вторых*, реконструкцию событий и *формирование информационно-управленческой модели* сложившейся застойно-кризисной ситуации, включающей оценки социальной опасности кризиса, выявление зон повышенного риска, установление точек бифуркации и областей информационной неопределенности, замер степени влияния на кризис различных внутренних социальных подсистем и внешних факторов;
- *в-третьих*, формулировку и юридическое закрепление антикризисных мер в системе *единой научно обоснованной государственной антикризисной стратегии*. Такую стратегию целесообразно разрабатывать, как предлагают ученые, в координатной системе пяти «И»: институты, инвестиции, инфраструктурная политика, инноватика, интеллект, не позволив ей утонуть в бюрократической карусели. Такая стратегия должна быть примером деловитости, индикативного планирования и системного контроля, рассчитанной на разрешение не только конкретных в данный момент кризисных проявлений, но и на будущее посткризисное развитие;
- *в-четвертых*, определение *приоритетов государственной поддержки*. Причем поддержки не вообще и в целом, а точно и результативно — нацеленной на заранее запрограммированный результат. В том числе и прежде всего в части новой индустриализации страны — архаически отсталая в научно-техническом и информационном отношении экономика — не наш выбор. Параллельно должна работать система разрушения барьеров бюрократического и коррупционного сопротивления;
- *в-пятых*, *контроль движения денежных средств*, особенно бюджетных. Учитывая, конечно, потенциальные возможности золотовалютных запасов Центробанка России, Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Такие системные меры, должны быть направлены на а) оздоровление банковской системы, в том числе путем избавления кредитно-финансовой системы

- от разного рода «отмывочных контор»; б) предотвращение кризиса межбюджетных отношений; в) прекращение деятельности структур, занимающихся сомнительной финансово-экономической деятельностью, обслуживанием теневого сектора экономики и антиправительственных структур; г) деофшоризацию предпринимательской деятельности — доходы компаний, которые зарегистрированы в зонах офшорной юрисдикции и принадлежащие российскому собственнику, должны облагаться налогами по российским законам; д) запрет компаниям, зарегистрированным в иностранной юрисдикции, пользоваться государственной поддержкой и госгарантиями. В целом же это должна быть политика концентрации финансовых ресурсов на базовых приоритетных направлениях; е) кредитование в первоочередном порядке модернизационных проектов. Принцип «нельзя объять необъятное» в антикризисном управлении играет ведущую роль;
- *в-шестых*, модернизацию механизма управления на основе принципов профессионализма, государственно-частного партнерства, комплексности антикризисного действия. А далее — оптимизация государственного контроля вплоть до сферы распределения произведенной продукции; внедрение новейших ИТ-технологий; децентрализация власти и дебюрократизация управления; совершенствование механизма банкротства; повышение персональной ответственности руководителей. Какое-то время управление может и должно осуществляться в ручном режиме (распределение ресурсов, нормирование, координация, контроль исполнения), но в целом следует ориентироваться на законы свободного рынка и демократии;
 - *в-седьмых, пропагандистское PR-сопровождение* предпринимаемых антикризисных мер: установление и поддержание конструктивных контактов с институтами гражданского общества и СМИ; своевременное информирование общества о принимаемых антикризисных решениях; анализ реакции общественности на действия властей и должностных лиц; формирование благоприятного имиджа успешных организаций;
 - *в-восьмых, мониторинг зон кризисной опасности*, т.е. организация непрерывного контроля состояния управляемого объекта и (или) внешней среды в режиме реального времени, обеспечивающего своевременность получения нужной информации и принятия на ее базе адекватных управленческих решений.

- Важнейшими, *в-девярых*, составляющими антикризисной стратегии является также противодействие бюрократизму и коррупции, тем более, если они носят системный характер.

Литература

1. Атаманчук Г. В. О состоянии, тенденциях и проблемах российского общества (аналитические размышления). Кисловодск, 2012.
2. Беляева Л. А. Социальный портрет возрастных когорт в постсоветской России // СОЦИС. 2004. № 10.
3. Мулукаев Р. С. История государственного управления в России. М., 2012.
4. Никонов А. Апгрейд обезьяны. Большая история маленькой сингулярности. М., 2005.
5. Петраков Н. Я. Русская рулетка. Экономический эксперимент ценою 150 миллионов жизней. М., 1998.
6. Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 8 февраля 2002 г.
7. Россия: трансформации, реформы, пути развития. (2000–2010). М., 2010.

А. А. Александров

ПРИХОДЯЩЕ И ВЕЧНОЕ: КУЛЬТУРА И ПРАВО В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОГО КРИЗИСА (выступление)

Международный кризис ярко высвечивает острые социальные проблемы, на которые в обычной обстановке общество не обращает должного внимания. В период дестабилизации, усиления деструктивных сил, напряженных усилий по мирному разрешению споров особенно заметными становятся вопросы, которые давно стояли на повестке дня.

Конвент Российской ассоциации международных исследований посвящен метаморфозам посткризисного мира. Исторический опыт показывает, что кризис способен вызвать длительную дестабилизацию. Но очевидно, что кризис может способствовать развитию нового, прогрессивного как во внутренней, так и во внешней политике современного государства. Есть шанс использовать и прошлый положительный опыт. Кризис делает очевидным неэффективность старых, существовавших ранее подходов к выявлению и преодолению сложностей духовного, экономического и политического развития на национальном и международном уровне.

В различных точках мира, на африканском континенте, в Азии и Европе забвение норм морали, неуважение к человеческому достоинству, несправедливость, девальвация духовных ценностей приводят к формированию агрессивных масс, столь точно описанных Хосе Ортега-и-Гассетом в 1929 г. Утрата нравственных ориентиров проявляется не только в утрате толпой человеческого облика, но и в эгоизме элит, падении этики государственных служащих, недобросовестных действиях предпринимателей. Различные философские школы предлагают свои оценки роли духовной сферы в жизни общества, характеризуя ее то как фундамент цивилизации, то как надстройку в социальной системе. Очевидно одно: духовный кризис является причиной или важнейшим условием системных сбоев в экономике и политике. А общественная нестабильность неминуемо влечёт дестабилизацию и на мировой арене.

Утрата духовных ориентиров влечёт еще одно, казалось бы, «частное» последствие. Там где убивают мирных жителей, неминуемо разрушают памятники истории и культуры. Материальное воплощение истории и искусства разрушается целенаправленно или просто бездумно. Печальным правилом стало нарушение соответствующих норм ст. 27 Положения о законах и обычаях сухопутной войны, являющимся приложением Гаагской конвенции 1907 г., Гаагской конвенции 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Об этом свидетельствуют события не только далёкой уже Второй мировой войны, но и современные трагедии в Югославии, Ираке, Южной Осетии. В Восточной Европе монументальная скульптура второй половины XX в. становится «участником» и «жертвой» политической борьбы, вырождающейся в вандализм. Права человека и культурные ценности — первые жертвы международного конфликта. Разрушение объектов культурного и исторического наследия, угроза религиозным святыням, светским музеям и архивам — вот одно из последствий сегодняшних боевых действий. Это показывает опыт Афганистана, Сирии, Украины.

Уважение к культуре и праву — вот фундаментальное правило современной государственной политики, которое следует соблюдать при поиске пути преодоления кризисов, в том числе и международных. Данный принцип изложен в преамбуле Конституции нашей страны, международных пактах о правах человека, Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций 8 сентября 2000 г.

Сложность заключена в интерпретации провозглашенного тезиса, в выборе конкретных решений, тактике государственной политики.

Следует подчеркнуть, что история нашей страны знает многочисленные примеры использования культурных ценностей для укрепления взаимного доверия. Художественные выставки, книжный обмен, архивные проекты. Действительно культурное наследие — фундамент взаимопонимания. Символическое значение исторических и государственных раритетов как «священного дара в знак братства народов» подчеркивалось, например, в постановлении Народного комиссариата РСФСР по просвещению от 1 декабря 1917 г. «О передаче трофеев украинскому народу». Укажем на декрет СНК РСФСР от 19 января 1918 г. «Об охране предметов старины и искусства, принадлежащих польскому народу», декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 29 марта 1923 г. «О реквизиции архивных и музейных ценностей, принадлежащих Грузии, из

пределов Северного Кавказа». Как известно, после Великой Отечественной войны состоялось возвращение ГДР коллекции Дрезденской галереи, Пергамского алтаря, многих других произведений искусства «в целях укрепления и дальнейшего развития дружественных отношений между советским и германским народом», как отмечалось в публицистике той эпохи. По данным современных экспертов с 1955 по 1960 г. Советский Союз передал ГДР более 1,5 миллиона музейных предметов. Разумеется, данные примеры показывают только один из аспектов «культурной» дипломатии. Многообразие применения «мягкой силы» сегодня требует нового изучения и осмысления.

Развитие международного культурного сотрудничества продолжается. Какова его роль сегодня? Какие правовые механизмы следует использовать сегодня для защиты и развития культуры? Ответы на эти вопросы содержатся, в частности, в Концепции внешней политики Российской Федерации, утверждённой президентом 12 февраля 2013 г. Среди главных целей страны — развитие конструктивного диалога и партнерства между цивилизациями в интересах укрепления согласия и взаимообогащения различных культур. Именно данный тезис, как нам представляется, является ключевым для понимания проблемы. Важно учитывать, что речь должна идти о взаимодействии в сфере культурного наследия как факторе, изменяющем фундаментальные условия мировой политики. Более того, сегодня единство вечных ценностей представляется особенно важным, преобладающим перед преходящими и сиюминутными интересами партнеров нашей страны.

Как указано в программном документе МИД России «Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества», сегодня возрастает потенциал культуры как эффективного инструмента сглаживания разногласий между государствами. Отмечены стержневые задачи выстраивания отношений взаимопонимания и доверия с зарубежными странами, равноправного партнерства с ними, наращивании участия страны в системе международного культурного сотрудничества — «российское культурное присутствие в зарубежье, как и зарубежное культурное присутствие в России должны способствовать утверждению за нашей страной достойного, сообразного ее истории, геополитическому положению, совокупной мощи и ресурсам места на мировой сцене». Указом президента России от 22 апреля 2013 № 375 «О проведении в Российской Федерации года культуры», актами правительства страны

намечена широкая программа привлечения внимания общества к вопросам развития культуры и роли российской культуры во всем мире.

Культурные взаимосвязи опираются на религиозные ценности, национальные традиции. Известный афоризм гласит, что мысль материальна. Духовные категории воздействуют на поведение людей и поэтому важно обеспечить позитивные, конструктивные последствия международного диалога в столь значимой сфере как религия и национальная культура. Сегодня значительна угроза межнациональных и межконфессиональных конфликтов, что отмечено в «Военной доктрине Российской Федерации», утверждённой указом президента от 5 февраля 2010 г. № 146. В «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.», утвержденной указом президента от 12 мая 2009 г. № 537, развитие межнациональных и межрегиональных культурных связей прямо названо одним из способов противодействия угрозам национальной безопасности в сфере культуры. Важно отметить, что культура официально провозглашена одним из приоритетов устойчивого развития, на котором Российская Федерация сосредоточивает свои усилия и ресурсы для обеспечения национальной безопасности. В ключевом стратегическом акте страны анализируются специальные вопросы международного сотрудничества в сфере культурных ценностей. В качестве примера укажем на такие проблемы как доступ широких слоев населения к лучшим образцам зарубежной культуры и искусства, борьбу с противоправными посягательствами на объекты культуры, низкопробностью в этическом и эстетическом смыслах продукции массовой культуры.

В культурном взаимодействии участвуют не только дипломатические структуры, но и различные государственные организации, частные лица, музеи, библиотеки, коммерческие организации. Ошибкой является недооценка этого ресурса для реализации внешнеполитического курса страны. Сошлюсь на мнение руководителя Россотрудничества К. И. Косачева, высказанное в рамках «Открытой трибуны» 6 марта 2014 г. в Государственной Думе и посвященное трагическим событиям в Киеве: «мы долгое время существовали в иллюзии того, что хватит официальной дипломатии. Настроения гражданского общества нами не учитывались» (цитата по сайту Россотрудничества rs.gov.ru/de/node/843).

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 № 1662-р. в качестве особого,

приоритетного направления для достижения качественных результатов в культурной политике России названо использование культурного потенциала России для формирования положительного образа страны за рубежом (данный тезис неоднократно повторяется в стратегических документах нашей страны.) Важность данных положений очевидна, но, конечно, нельзя ограничиваться только внешней, «выставочной» или «концертной» стороной дела. Главное, конечно, не «имидж», а суть отечественной культуры, опирающейся на религиозные, нравственные категории. Воздействие культурных ценностей на душу человека, на общественное сознание важно для социума в целом и для международного сотрудничества в частности.

Ключевой проблемой, как мне представляется, является признание важности не столько внешнего во всех смыслах этого слова значения культуры, но ее фундаментального влияния на общество, право и государство.

Продолжается напряженный поиск достойного места России в международном культурном сотрудничестве. Отметим федеральную целевую программу «Культура России (2012–2018 гг.)», изложенную в постановлении правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 186. Указом президента от 20 апреля 2014 г. № 259 утверждена Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию.

Сегодня обсуждается необходимость принципиально нового федерального закона о культуре. 16 мая 2014 г. на официальном сайте президента Российской Федерации и в «Российской газете» был опубликован для общественного обсуждения проект «Основ государственной культурной политики». Различные версии документа на протяжении последних месяцев активно дискутировались на представительных международных и общероссийских форумах. С неоднозначными, противоречивыми комментариями выступили как российские ученые, деятели культуры, так — что особенно характерно — и зарубежные аналитики, иностранные СМИ. Свои позиции высказывали глава государства, политические лидеры страны.

Суть споров сводится к четырём основным вопросам. Первый: какие принципы должны лежать в основе государственной политики, правовом регулировании сферы культуры? Второй: какие конкретно тенденции в культурном развитии должно поддерживать государство? Третий: каким явлениям современной культуры государство должно

противостоять? Четвёртый: какие методы, способы следует использовать Российской Федерации при осуществлении своей культурной политики? Именно данные вопросы определяют суть жесткой общественной дискуссии, которая связана с подготовкой проекта. Очевидно, что от выбранных ответов зависит и дальнейшее участие нашей страны в международных культурных взаимосвязях.

В проекте документа подчёркивается, что целью государства и общества является сильная, единая, независимая во всех отношениях Россия, приверженная собственной модели общественного развития и при этом открытая для сотрудничества и взаимодействия со всеми народами, государствами, культурами.

Очень важно признать, что культура — не только внешнее проявление активности гражданского общества, не только материальная сторона цивилизации, не только фестивали, выставки, книги, памятники, не только имиджевые акции, но подлинная движущая сила действий человека и общества.

Пытаясь найти ответ на предложенный РАМИ вопрос о посткризисном мире, следует помнить, что развитие государства и эволюция гражданского общества невозможны без четких нравственных ориентиров. Ключевым является уважение к себе, достоинству другого человека: партнера, контрагента и оппонента. Самоуважение, признание ценности индивида, народа неразрывно взаимосвязано с культурной традицией, пониманием и изучением исторического прошлого, диалогом культур.

Культурная традиция аккумулирует в себе всё самое светлое, что накоплено человечеством. Ее сохранение и прогресс — первый залог стабильного мира. Именно поэтому государство должно содействовать созданию, развитию, охране и использованию культурного наследия, материальному воплощению духа, мысли, красоты, нравственности. Данный подход должен отражение и в источниках права, и в конкретных действиях. От выработки эффективной стратегии и тактики участия нашей страны в международном культурном сотрудничестве зависит сегодня многое.

Ценности права и культурные традиции представляются менее актуальными категориями, чем те или иные экономические или военнотехнические показатели. Но именно от духовных ценностей, правосознания зависит общественная, а значит международная стабильность. Сегодня Право и Культура призваны стать фундаментом посткризисной международной системы.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА В КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ (выступление)

Глобализация мировой экономики, в том числе и в финансовой сфере, достигла такого масштаба, что негативные процессы, возникающие у небольшого числа субъектов финансового рынка в одной стране, могут вызвать масштабные кризисные проявления во всей мировой экономике. Например, финансовый кризис 2008 г., начавшийся в сфере ипотечного кредитования в США, привел к необходимости экстренного спасения крупнейших мировых банков. Сложившаяся ситуация продемонстрировала высокую степень взаимозависимости современного финансового рынка и необходимость совершенствования правового регулирования финансовых рынков, как на национальном, так и на международном уровне.

Доминирующая в течение долгого времени в западных странах либеральная концепция экономического развития, полагающая, что международные рынки (денег, капитала, валюты) способны сами себя регулировать, на современном этапе, оказалась, как свидетельствует мировой опыт, несостоятельной. Под влиянием кризиса глобальная финансовая система перестала стабильно функционировать, войдя в длительное кризисное состояние. Можно говорить о том, что современная финансовая система требует усиления государственного управляющего воздействия. В свою очередь управление в сфере финансовых рынков в кризисной ситуации рассматривается как публичный интерес, характеризующийся необходимостью значительных реформ в организационно — правовой структуре финансового рынка и применения особых средств правовой защиты субъектов этой системы, общества и государства в целом. В докладе проф. Е. В. Охотского справедливо говорится, что «с кризисом надо не только бороться, но и управлять им, рассматривать происходящее с конструктивно-созидательных позиций. В противном случае не мы будем контролировать кризис, а кризис будет манипулировать нами» [1. С. 13].

Процессы совершенствования правового регулирования финансовых рынков должны происходить с одной стороны, через усиление и усложнение государственного регулирования на национальном уровне (например — американский Закон Додда — Франка 2010 г., явившийся своевременной реакцией США на финансовый кризис и способствовавший, наряду с другими мерами, достаточно быстрому выходу страны из кризиса). С другой стороны, на международном уровне необходимо соответствующее регулирование, путем снятия барьеров для движения капиталов в рамках различных интеграционных объединений. Все это повышает зависимость национальных финансовых организаций от внешних факторов, включая изменение регулирования, нестабильность финансовых рынков и степень спекулятивности сделок с финансовыми инструментами.

Особенность экономической ситуации в России на современном этапе заключается в том, что страна осуществляет переход от исчерпавшей себя экспортно-сырьевой модели экономического развития к инновационному социально ориентированному типу. Состояние усложняется наложением проблем кризисного характера, в связи с чем, российскому государству предстоит одновременно решать задачи и «догоняющего», и «опережающего» развития. Обе эти задачи взаимосвязаны, первая из них является составной частью второй. «В условиях глобальной конкуренции и открытой экономики невозможно достичь уровня развитых стран по показателям благосостояния и эффективности, не обеспечивая опережающее развитие тех секторов российской экономики, которые определяют ее специализацию в мировой системе хозяйствования и позволяют в максимальной степени реализовать национальные конкурентные преимущества» [2].

Основным источником инвестиционных ресурсов в странах с динамично развивающейся экономикой в конце XX — начале XXI вв. является финансовый рынок, обеспечивающий аккумуляцию и перераспределение финансовых активов между субъектами рынка с целью достижения нормального соотношения между предложением и спросом на капитал. В связи с этим задачей «опережающего» развития в сфере финансовых рынков, указанной в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.», является «поэтапное формирование интегрированного евразийского экономического пространства совместного развития, включая становление России как одного из мировых финансовых цен-

тров». Базовыми условиями необходимыми для создания и функционирования Международного финансового центра в Москве являются: создание развитой рыночной инфраструктуры, наличие национальной платежной системы, развитая кредитная система, развитый фондовый рынок, динамично развивающаяся национальная экономика.

К задачам «догоняющего» развития в сфере финансовых рынков можно отнести решение ряда вопросов: унификация регулирования и надзора в различных сегментах финансового рынка в соответствии с самыми передовыми мировыми стандартами; создание мегарегулятора финансовых рынков, действующего как лицо публичного права и совмещающего функции регулирования и надзора во всех секторах финансового рынка; ужесточение банковского регулирования и банковского надзора, повышение качества корпоративного управления и управления рисками в кредитных организациях; обеспечение более высокого уровня прозрачности банковской деятельности; увеличение инвестиционной привлекательности экономики, рост числа мажоритарных и миноритарных инвесторов как резидентов, так и нерезидентов; развитие страхового и товарного рынка, инвестиционных и пенсионных фондов и др.

Таким образом, государственное регулирование в сфере финансовых рынков в России в кризисной ситуации предусматривает, по крайней мере, должно предусматривать комплекс мер, направленных, с одной стороны, на оперативное решение задач, являющихся последствиями финансового кризиса, а с другой — меры «опережающего» характера, направленные на модернизацию экономики в целом.

Литература

1. Охотский Е. В. Государственное управление в кризисной ситуации / Доклад на 15 секции VIII Конвента РАМИ. М., 2014.
2. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.».

Т. Ю. Амплеева

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В КРИЗИСНЫЕ ПЕРИОДЫ XVIII СТОЛЕТИЯ (выступление)

В жизни человеческого общества во все времена и исторические периоды важнейшую роль играла государственная политика во всех ее видах и проявлениях. Причем всегда активно выделялась сфера правового регулирования как особый блок общественных отношений, а правовая политика понимается как специфическая стратегия государства в этой области, основная задача которой состоит в выработке и претворении в жизнь политико-правовых идей, определяющих направления развития общества в целом. Правовая политика представляет собой принципы, направления и практические пути создания и реализации норм, институтов и отраслей права, укрепление режима законности и общественной безопасности. Она является необходимым условием проведения всех государственных преобразований. Правовая политика на разных этапах своего развития сориентирована на те приоритеты, которые устанавливает государство.

Правовая политика как самостоятельная сфера политической деятельности государства начала оформляться в XVIII в., когда Российская империя, отвечая на вызовы времени, искала наиболее приемлемые пути решения проблемы эффективности государственного управления. Завершающая фаза формирования правовой политики относится к XIX столетию. Именно тогда окончательно определились смысл и направление деятельности власти, сориентированной на сохранение правопорядка в обществе.

Правовую политику государства в качестве правовой категории следует рассматривать как систему взаимосвязанных элементов, действующих на теоретическом, нормативном и эмпирическом уровне и включающих в себя правовую доктрину, правотворческую деятельность государственных органов и правоприменительную практику, направленную на реализацию принципов, целей и задач государственной власти.

Краеугольный камень в формирование правовой политики государства был заложен Петром I. Новый имидж самодержавной власти, созданный правителем, предусматривал теперь заботу о «всеобщем благе». Он превращал монарха в «радетеля благоденствия своего народа», призванного «трудитца о пользе и прибытке общем». Достижение «общего блага» Петр связывал с созданием мощного и эффективного государства. Но государь мог добиться ощутимых результатов на этом поприще только в том случае, если все органы власти и управления будут действовать в строгом соответствии с законами.

Следовательно, Петр считал законность фундаментом всей государственной власти, а гарантию правосудия главным компонентом в деле достижения «общей пользы». При этом правовая политика рассматривалась Петром лишь в качестве простого инструмента для реализации его грандиозного замысла — создания «регулярного государства», двигателем которого должен быть самодержавный монарх, опиравшийся на жесткую вертикаль власти и централизацию управления. Подданным отводилась роль простых винтиков в сложном механизме государственной машины. Данная модель взаимоотношений власти и общества, полностью исключавшая признание каких-либо прав и свобод личности государством, продемонстрировала полную несостоятельность еще при жизни императора. Грандиозные планы Петра по модернизации России, к сожалению, так и не были реализованы.

Главными итогами преобразовательной деятельности Екатерины Великой, получившей страну с предельно низкой степенью управляемости и полуразрушенной экономикой, следует считать выработку новой для России модели власти и соответственно новой практики проведения реформ. Не сомневаясь в том, что самодержавная монархия — единственно приемлемая форма правления в России, императрица, впервые в нашей истории, не только признала сословные права подданных, но и обязанность государства обеспечить их реализацию. Решая главную задачу перестройки системы государственного управления, Екатерина определила для себя один незыблемый принцип, которому твердо следовала на протяжении всей своей преобразовательной деятельности — любая реформа в государстве должна учитывать интересы подданных.

В ходе преобразовательной деятельности императрицей достаточно успешно начали реализовываться принципы децентрализации власти и участия населения в местном управлении. Наиболее четко данные

тенденции отразились в правовой политике государства этого периода. Однако наступившее вслед за блестящими реформами время «приложения реформ и усвоения новых порядков» не оправдало надежд российского общества. Четко и слаженно новые учреждения действовали не долго. В последнее десятилетие царствования императрицы современники отмечают утрату управляемости государством, увеличение бюрократизма, фаворитизм, волокиту, произвол, взяточничество и казнокрадство чиновников, то есть системный кризис государственного управления. Закончилась эпоха «просвещенного абсолютизма», время грандиозных реформ, направленных на модернизацию и «европеизацию» России, при сохранении традиционных основ самодержавия.

Вступивший на российский престол император получил страну не в лучшем ее состоянии. Россия в момент воцарения Павла Петровича стояла перед трудноразрешимыми проблемами как внутри страны, так и на международной арене. Трудно переоценить своевременность и необходимость попыток Павла решить наиболее острые задачи, вставшие перед страной в последние годы правления Екатерины. Однако нельзя согласиться с методами и способами этих решений.

Приступая к крупномасштабным преобразованиям, затрагивающим практически все сферы общественной жизни, он даже не попытался выработать приемлемые способы и методы осуществления реформ. Не задумывались в павловскую эпоху и о стратегии этих преобразований. Пытаясь создать подобно Петру Великому «регулярное государство», в основу которого была положена неограниченная власть монарха, Павел начинает создавать адекватную этому государству систему государственных и правовых институтов. Он стремится сконцентрировать в своих руках огромную личную власть, выстраивает ее вертикаль в системе государственного управления и предельно бюрократизирует это управление. За короткий четырехлетний промежуток времени децентрализация власти времен Екатерины сменилась жесткой централизацией, в системе государственного управления произошел быстрый переход от коллегиального управления к единоначалию. Была ликвидирована система сословного самоуправления на местах.

В основу павловской модели взаимоотношений власти и общества была положена все та же петровская идея «общего блага», определение сути которой являлось исключительной привилегией государя. Павел так же, как и Петр I, реализуя свои реформационные планы, демонстрировал элементы «традиционалистского образа институционного

поведения» [1. С. 11], которое пережило и, судя по всему, переживет любые попытки модернизации русского общества. Правовая политика использовалась обоими императорами как «средство расширить сферу влияния государственной власти» на жизнь российского общества. При этом правосудие должно было стать опорой власти, а хорошо организованная судебная система и строго регламентированный порядок судопроизводства — карающим мечом, устрашающим и уничтожающим всякого инакомыслящего и неподчиняющегося воле монарха.

Таким образом, XVIII столетие стало временем апробации двух основных моделей организации управляемости в условиях криза, которые будут с завидным постоянством воспроизводиться в России и в последующие эпохи.

Литература

1. Ричард С. Уортман. Властители и судии: развитие правового сознания в императорской России. М., 2004.

О. Г. Григорьева

**ОСОБЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
В УСЛОВИЯХ КРИЗИСНЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ
В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ
(выступление)**

Современное международное право ставит во главу угла проблему уважения прав и основных свобод человека. Российская Федерация в своей внешней и внутренней политике неуклонно придерживается этого принципа, что находит свое отражение в российском законодательстве. Действующее законодательство предоставляет участникам частноправовых отношений различные способы защиты нарушенных прав, в том числе обращение в государственные органы в административном порядке, в третейские суды, к адвокатам и т. п. Однако лишь суд, как независимый, властный орган государства, может разрешить спор сторон. В тех случаях, когда защита прав граждан и организаций выходит за рамки российской юрисдикции, требуется содействие компетентных органов иностранного государства, т. е. реализация международной правовой помощи по гражданским делам.

Ратификация Россией в 2001 г. Гаагских конвенций о вручении за границей судебных и внесудебных документов по гражданским и торговым делам (1965 г.) и получении за границей доказательств по гражданским и торговым делам (1970 г.), а также наличие в ГПК РФ и АПК РФ разделов «Производство по делам с участием иностранных лиц» свидетельствуют об актуальности вопросов международной правовой помощи по гражданским делам.

Однако при всей своей значимости существующий механизм реализации международной правовой помощи по гражданским делам малоэффективен. Причинами тому являются отсутствие единообразного порядка сношений компетентных российских органов с соответствующими органами иностранных государств; длительный многоступенчатый порядок движения международных поручений, основанный на международных соглашениях СССР, заключенных в принципиально

иных исторических условиях; отсутствие специального федерального закона о международной правовой помощи, который отражал бы международно-правовую концепцию нашего государства. Кроме того, до сих пор не разработаны теоретические основы международной правовой помощи по гражданским делам (понятийный аппарат, принципы, формы правовой помощи и др.).

Совершенствование теории и практики правового регулирования международной правовой помощи по гражданским делам должно опираться на имеющийся исторический правовой опыт, который поможет увидеть как позитивные так и негативные моменты развития данного правового явления, позволит избежать ошибок.

Процесс формирования в отечественном праве правовых норм о международной правовой помощи по гражданским делам и правоприменительной практики свидетельствует о том, что она была одним из немногих реальных инструментов защиты гражданских, наследственных, семейных прав граждан, объединявшем в себе и внутригосударственные и, несмотря на «железный занавес», международные механизмы. Более того, именно неизбежные международные интеграционные процессы и международные стандарты являлись тем импульсом, который обуславливал динамику международного правового сотрудничества.

Взаимодействие Российской Федерации с зарубежными государствами по правовым вопросам в настоящее время происходит на фоне все более обостряющихся международных отношений, что, безусловно, сказывается на эффективности такого сотрудничества. Так, введение санкций в отношении нашего государства в связи с ситуацией на Украине ставит под угрозу реализацию целым рядом государств закрепленных в гаагских конвенциях и двусторонних договорах с Россией положений о правовой помощи по гражданским делам. Все чаще решение вопроса об оказании правовой помощи отступает от сложившейся практики сношений и переходит в сферу дипломатии.

Кроме того, в связи с заявлением Украины о выходе из Содружества Независимых Государств и практическим разрывом дипломатических отношений с Россией ставится под угрозу не только правовое сотрудничество, но и взаимодействие по самым различным направлениям. Так же нет определенности в дальнейшем участии Украины в Минской конвенции СНГ 1993 г. о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, которая регулирует самый широкий спектр таких

важнейших вопросов, как взаимное исполнение судебных решений, сотрудничество по вопросам наследования, алиментов, опеки и многое другое. Следует отметить, что подобные заявления новых властей Украины происходят на фоне исторически сложившихся самых тесных связей российского и украинского народов.

Выходом из сложившейся ситуации, как представляется, является необходимость скорейшего осознания международным сообществом невозможности дальнейшего существования в системе «двойных стандартов», возврат к верховенству общепризнанных принципов и норм международного права.

Д. В. Зайцев

УПРАВЛЕНИЕ АВТОТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ В КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ (выступление)

Транспорт, понятно, является обслуживающей отраслью народного хозяйства и играет огромную роль в хозяйственном и социально-культурном строительстве. Его основной задачей является своевременное, качественное и полное удовлетворение потребностей народного хозяйства и населения в перевозках. От успешной работы транспортных предприятий зависит эффективность промышленного и сельскохозяйственного производства, развитие товарооборота и торговли, состояние обороноспособности страны. К транспорту тесно примыкают дорожное хозяйство и средства связи.

Жизнь современного мегаполиса невозможно представить без развитой транспортной системы. Споры о роли транспорта в жизни современного мегаполиса время от времени вспыхивают в различных общественных кругах. Конечно, любая транспортная система имеет высокое экономическое значение, обеспечивая сообщение между частями города, способствуя развитию внешнего и внутреннего рынка. Не менее важен транспорт с социальной точки зрения, удовлетворяя потребностям населения в передвижениях по городу. Наземный и подземный транспорт в данном случае имеет значение важнейшего коммуникационного средства, без которого город имел бы совершенно иной облик. Вне зависимости от нашего желания нужды развития рынка и свободной конкуренции делают востребованными преимущества общественного транспорта. Специалисты отмечают также политическое, культурное и оборонное значение, которое имеет транспорт в жизни мегаполиса.

В то же время именно транспорт является источником многочисленных проблем, с которыми сталкиваются крупные города и буквально все горожане. Настоящей головной болью любого мегаполиса являются пробки, в которых все его жители нередко проводят долгие часы своей жизни. Впрочем, многим мегаполисам удаётся эффективно решать эту проблему. Для этого строятся дополнительные дороги, объездные трассы и развязки. В своё время широкая дискуссия возник-

ла вокруг вопроса о доступе транспорта в исторический центр города. Однако в Москве с её высокой потребностью в транспорте решить эту проблему однозначно пока не получается. При этом именно городской центр на сегодняшний день стал средоточием транспортных заторов.

Помимо определённых перегрузок, с которыми неизменно связана транспортная жизнь большого города, насыщенное движение приводит к увеличению дорожно-транспортных происшествий. Ну и конечно, развитие транспорта отрицательно сказывается на городской атмосфере, уровень загазованности которой зачастую превышает допустимые нормы. На все эти недостатки транспорта постоянно указывают известные политики и общественные деятели. Однако все прекрасно понимают, что современный город уже не только не может лишиться своей транспортной системы, но и даже приостановить её развитие. Понятно, что усилия властей должны быть направлены на минимизацию проблем, которые связаны с транспортом, а также на увеличение преимуществ транспортной системы. При этом большое значение имеет не только практическая сторона вопроса, например, строительство новых городских магистралей, оптимизация парковочных мест, создание пешеходных зон, но и эстетический подход к развитию транспорта. Очень важно, чтобы транспортные средства отвечали требованиям современного дизайнера, чтобы реклама на троллейбусах и на другом общественном транспорте была симпатичной и привлекательной, чтобы остановки были оснащены яркой и понятной разметкой и были удобны для пассажиров. В комплексе всё это формирует внешний облик города, который становится ещё более привлекательным для жителей и гостей.

Показательно, что большинству мировых мегаполисов удаётся достаточно эффективно решать транспортные проблемы и развивать преимущества транспорта. Конечно, в том или ином случае на это влияют многие индивидуальные факторы. Например, радиально-кольцевая планировка Москвы, весьма удобная в прошлом, сегодня уже далеко не во всём соответствует уровню развития городского транспорта. Московские власти серьёзно занимаются этой проблемой, понимая её первостепенное значение для будущего города.

В связи с огромным ростом товарооборота между странами, а также с ростом автотранспортного парка граждан РФ возникает проблема недостаточного количества улично-дорожных сетей и автомагистралей. Усиливается проблема по управлению крупными городами, а лю-

бая столица мира стремиться быть самой комфортной для проживания населения с точки зрения экологии и транспортной инфраструктуры. Безусловно, решение данной проблемы не может быть без продуманной государственной политики и государственного управления. Особо остро стоит вышеуказанная проблема в крупных городах и мегаполисах. И эту проблему можно считать кризисной ситуацией.

В частности, чтобы решить эту проблему в городе Москве, необходима взвешенная, последовательная политика государственного управления в кризисных ситуациях. Необходима разработка методик и учебных программ по управлению транспортной инфраструктурой города. Правительством РФ и властями города прикладываются максимальные усилия для решения данной проблемы. Разработан ряд государственных и муниципальных программ по управлению и развитию автотранспортной инфраструктурой города, в частности правительством Москвы принята и достаточно успешно реализуется программа «Развитие транспортной системы на 2012–2016 гг.»

НОВЫЕ СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (выступление)

С принятием 18 марта 2014 г. Республики Крым в составе Российской Федерации образовались два новых субъекта — Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Образование в составе Российской Федерации новых субъектов объективным образом влияет на необходимость преобразований в структуре общегосударственного управления. Причем в своей современной истории система государственного управления России с подобными вызовами не сталкивалась (имеется в виду создание «с нуля» механизма управления субъектами, которые до этого находились в принципиально иных политико-правовых и социально-экономических условиях). Но в то же самое время уже существуют модели и механизмы федерального государственного управления территориями, находящимися в сложной социально-экономической ситуации.

В целом № 6-ФКЗ от 21 марта 2014 г. предусматривает переходный период до 1 января 2015 г., который рассчитан для урегулирования вопросов интеграции новых субъектов, в том числе в правовую систему и систему государственной власти Российской Федерации.

В связи с принятием новых субъектов был образован Крымский федеральный округ [5], который стал уже девятым по счёту [2]. Непосредственно в самой трехзвенной структуре федеральных органов исполнительной власти также произведены изменения. Так, до принятия Республики Крым в состав Российской Федерации в структуру ФОИВ входило 21 федеральное министерство, 25 федеральных служб и 33 федеральных агентства [3].

Общие вопросы по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации отнесены к компетенции Министерства регионального развития Российской Федерации [6].

В целях повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по интеграции Республики Крым и г. Севастополя указом Президента от 31 марта 2014 г. № 190 образовано Министерство Российской Федерации по делам Крыма [1]. С учетом того, что Министерство отнесено к так называемому «социально-экономическому блоку», правовые основы его деятельности определяются положением, утверждаемым постановлением Правительства Российской Федерации.

В действующей структуре федеральных органов исполнительной власти министерством, созданным на основе аналогичного территориального критерия, является Министерство по развитию Дальнего Востока. Между данными федеральными министерствами есть сходства — по сути они созданы в «особых», «чрезвычайных» условиях, с другой стороны — основная задача Минвостокразвития — экономическое развитие региона, а Министерства по делам Крым — «встраивание» Республики Крым и г. Севастополя в российскую систему государственного управления. Причём, скорее всего, по завершении «переходного периода» статус и задачи федерального Министерства будут изменены, а действующая конфигурация носит временный характер.

Частью 9 ст. 7 № 6-ФКЗ от 21 марта 2014 г. предусматривается, что в течение переходного периода на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя создаются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, создание которых осуществляется федеральными органами исполнительной власти по согласованию с соответствующими органами государственной власти Республики Крым и органами государственной власти города федерального значения Севастополя. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 23 марта 2014 г. в первоочередном порядке создаются территориальные органы Минобороны, МВД, МИД, МЧС, ФСБ, ГФС, ФСИН, ФССП, ФСКН, ФСО, ГУСП, Росфинмониторинга.

Определенно, действующая система государственного управления, предусмотренные ею механизмы, существующий опыт развития территорий Российской Федерации с учётом зачастую не самых простых объективных условий, позволили в кратчайшие сроки начать «встраивание» новых субъектов в горизонтальные и вертикальные связи внутри Федерации. Однако очевидно, что такой процесс не может завершиться в сжатые сроки. После этапа формального приведения к об-

шему знаменателю правовых и организационных основ деятельности федеральных органов власти, их территориальных структур и органов государственной власти субъекта, начнётся этап совершенствования и тонкой настройки механизмов взаимодействия.

Литература

1. О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма: Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 190 // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>.
2. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 2112.
3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. Ст. 945.
4. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754.
5. Об образовании Крымского федерального округа: Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 168 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1265.
6. Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2005 г. № 40 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 5. Ст. 390.

ОГРАНИЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ ПРИ АНТИКРИЗИСНОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ (выступление)

В российской науке под антикризисным государственным управлением понимается «процесс применения специальных (нередко экстраординарных) методов и процедур, направленных на социально-экономическое оздоровление политической, финансово-производительной и морально-нравственной ситуации в обществе, создание и развитие условий для выхода государства из кризисного состояния»[2. С. 50]. Часто данный процесс сопровождается ограничением прав и свобод граждан со стороны государства. Выделим ключевые условия допустимости такого ограничения.

В свое время Платон говорил, что в идеальном государстве «недостаток свободы» есть благо граждан, так как свобода заключается в свободной реализации их собственной жизни, а это возможно только в обществе [3. С. 108]. В качестве условий ограничения прав выделяют материальные побудительные стимулы от государства [5. С. 32, 57], гарантии равенства возможностей и защиты от произвола [1. С. 31]. На наш взгляд, допустимыми будут ограничения, удовлетворяющие принципам приоритета свободы, пользы, справедливости и признания прав и свобод человека высшей ценностью.

Первый принцип означает, что ограничивать свободу возможно лишь в крайнем случае, когда обратное, приведет к большей несвободе. Принцип приоритета свободы эффективно соблюдается только в демократическом государстве, в законодательстве которого закреплены гарантии: открытости процесса управления; невмешательства государства в частную жизнь; контролируемости власти институтами гражданского общества, обеспечения высокого уровня участия граждан в антикризисном управлении (открытое правительство, общественные слушания, опросы общественного мнения и т.д.). При демократии власть заинтересована в наиболее широкой социальной поддержке антикризисных решений и как следствие будет стремиться улучшить

жизнь людей. В таком случае, большинство населения, обладающее правом на управление страной, поддерживает воплощение антикризисных мер на практике, выступает в роли контролирующего субъекта и имеет реальную возможность правовым путем повлиять на антикризисную политику.

Принцип пользы означает, что результат ограничения прав и свобод человека полезен для всего общества, от него должен выигрывать каждый, при том, что приобретенные блага многократно превысят потери [4. С. 42]. Ограничение прав справедливо, когда преимущества от конкретного антикризисного решения приемлемы с точки зрения тех, кто их получает, с учетом интересов всех.

Нормативно-правовое регулирование антикризисного государственного управления должно осуществляться на базе человекоцентристского подхода к пониманию права, его характеристики как меры свободы и средства ее обеспечения. Целями правового регулирования антикризисного государственного управления являются защита прав и свобод человека и гражданина, разработка правовых механизмов ликвидации кризисных явлений и их последствий, а также превентивных мер защиты государства от внешних и внутренних угроз. Важным является соответствие принимаемых мер правового регулирования особенностям правовой системы, традициям и менталитету народа.

Итак, условиями ограничения свободы при государственном управлении выступают: защита граждан от внутренних и внешних угроз; предоставление гарантированного уровня социальных благ; наличие развитой правоохранительной системы; обеспеченность антикризисного управления правом. Меры, ограничивающие свободу, могут быть оправданны только, если их непринятие приведет к еще большей несвободе и должны соответствовать принципам справедливости и верховенства права. При этом не может быть оправданно любое ограничение базовых (естественных) прав и свобод.

Литература

1. Нозик Р. Анархия, государство и утопия. М., 2008.
2. Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013.
3. Гилье Н. История философии. М., 2000.
4. Ролз Д. Теория справедливости. Новосибирск, 1995.
5. Ясаи Э. Государство. М., 2008.

И. В. Кантор

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ — ГЛАВНАЯ ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГЕТИКОЙ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА (выступление)

Развитие энергетики как системы, работающей в масштабах всей страны, требует централизованного планового начала, государственного антикризисного управления и регулирования в докризисный период и преимущественно государственного грамотного вмешательства непосредственно во время кризиса.

Обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации — задача первостепенной важности по нескольким причинам: во-первых, энергетическая отрасль определяет общие параметры экономического развития страны: энергетические ресурсы — это товар первой необходимости для населения и промышленных предприятий, а также детерминант внешней политики Российской Федерации; во-вторых, энергетическая безопасность — это необходимое условие обеспечения национальной безопасности и государственного суверенитета; в-третьих, как внешние угрозы, так и серьёзные внутренние проблемы, не решенные, а также появившиеся в процессе реформирования энергетической отрасли и системы государственного управления энергетикой, способны положить начало кризису более крупного масштаба.

На фоне ожесточения глобальной экономической конкуренции и политической борьбы за мировое лидерство снижение уровня обеспечения энергетической безопасности и сдерживание экономического роста России совершенно недопустимо. Поэтому по мере усиления глобальных и локальных энергетических, экономических и политических кризисов возрастает потребность в проведении комплексного исследования системы государственного управления энергетикой и механизма обеспечения энергетической безопасности Российской Федерации.

Автор также раскрыла сущностные характеристики понятия энергетической безопасности, проанализировала современное состояние организационно-правового института энергетической безопасности

Российской Федерации и проблематику его интеграции в системы государственного управления, попыталась выявить проблемы, снижающие эффективность обеспечения энергетической безопасности, и на основе всего вышеперечисленного определила основные направления совершенствования механизма государственного управления энергетикой. Они включают: совершенствование нормативно-правового и организационного регулирования; финансового, технологического и кадрового обеспечения энергетической отрасли; повышение эффективности и координации работы существующих государственных органов, а также интенсификация международного сотрудничества в области обеспечения энергетической безопасности.

А. В. Кочетков

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПАТОЛОГИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ АППАРАТЕ: ПОНЯТИЕ, ТИПОЛОГИЯ, ПУТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ (выступление)

Проблема организационных патологий в деятельности органов государственной власти исследована в современной управленческой науке явно недостаточно, хотя изучение «болевых точек» российской бюрократии имеет свою долгую историю. В законодательстве РФ термин «организационная патология» не используется и, как следствие, борьба с различными организационными болезнями (нарушениями нормальной жизнедеятельности) государственного аппарата ведется в большей мере опосредованно и не носит системный характер.

Что означает термин «организационная патология»? Как известно, слово «патология» происходит от греческого слова «pathos» — страдание, болезнь. В связи с этим организационная патология может рассматриваться как *совокупность болезненных процессов в организации*.

Надо заметить, что понятие «организационная патология» довольно часто употребляется в социологии организаций, а также в практике управленческого консультирования. При этом данная патология рассматривается как фактор (совокупность факторов), вызывающий в организационной системе значительное *отклонение от нормы* с негативными последствиями для ее выживания, функционирования или развития.

Организационная патология в государственном аппарате — устойчивое нарушение его нормального функционирования, когда в деятельности государственных органов по каким-то очень важным и трудноискоренимым причинам обнаруживаются сбои. Причем эти сбои могут возникать, как в государственном аппарате в целом, так и в отдельных его подсистемах и элементах.

Реальная ситуация в современной России заключается в том, что организационными патологиями в государственном аппарате системно не занимаются! Во многом это происходит из-за того, что нет четкого

ответа на вопросы: «Кто главный «врач»?», «Какое «отделение» отвечает за профилактику и лечение?», «Где можно посмотреть «медицинские карты»?», «Как ознакомиться с перечнем «заболеваний» и списком «лекарств»?», «Кто готовит «врачей»?».

Сегодня нет научно обоснованной типологии организационных патологий в государственном аппарате. Как следствие, отсутствует и четкий их перечень.

А. И. Пригожин в своих трудах, в том числе в фундаментальной работе «Методы развития организации» (М., 2003), рассматривая организационные патологии, пишет о том, что их можно разделить на две группы: во-первых, в строении организации, и во-вторых, в управленческих решениях. Но, вероятно, все-таки данный подход требует уточнения в контексте более широкого понимания управленческого процесса.

В рассматриваемом случае можно предложить следующую *типологию организационных патологий в государственном аппарате*, которая может стать основой для составления вышеуказанного перечня:

- *системные патологии*, источником которых является государственный аппарат в целом (старение (застой), системная коррупция, бюрократизм, стагнация);
- *кадровые патологии* («люмпенизация», «терминаторное» управление кадрами («социальное уничтожение» компетентных работников), дисфункциональный конфликт, карьеризм);
- *патологии стиля руководства* («бумажный» стиль руководства, «кабинетный» стиль руководства, «кампанейский» стиль руководства, «отвлеченный» стиль руководства, самоцентристский стиль руководства, демотивирующий стиль руководства);
- *структурные патологии* или патологии организационной структуры (господство структуры над функцией, бессубъектность, несовместимость личности с функцией, превышение норм управляемости);
- *патологии организационных отношений* (дублирование организационного порядка, игнорирование организационного порядка, задание «через голову» нижестоящих руководителей, «организация-облако»);
- *патологии управленческих решений* («маятниковые» решения, «запаздывающие» решения, разрыв между решением и исполнением);

- *информационные патологии* (информационные перегрузки, «приоритетность» снабжения положительно воспринимаемой информацией, «игнорирование» обратной связи);
- *патологии организационной культуры* (вертикальная управленческая культура, культ личности первого руководителя, «антикорпоративный» дух, верховенство «неписаных законов»).

В России государственные органы, сталкиваясь с перечисленными организационными патологиями, нередко их фактически «не замечают». В результате различные руководители сбои в работе государственного аппарата «лечат» часто по-своему. Причем реалии таковы, что чаще всего именно «лечат» организационные патологии, но не предупреждают. Истина же гласит: «Плох тот врач, который приступает к лечению больного, не определив причину заболевания!». Неслучайно знаменитый древнегреческий «отец медицины» Гиппократ утверждал: «Устраните причину болезни, и болезнь уйдет сама».

Какие можно предложить пути предупреждения организационных патологий в государственном аппарате? В первую очередь следует взять на вооружение лозунг «Устранить причину организационной патологии!». А для этого нужна «медицинская карта» государственного органа. Паспорт соответствующего государственного органа или его структурного подразделения должен носить не только информационный характер, а и содержать краткую историю государственного органа, указание причин изменений, произошедших в разные периоды в структуре, формах и методах деятельности.

Очевидно, что пути предупреждения организационных патологий в государственном аппарате связаны с *управлением происходящими в нем изменениями, особенно носящими стратегический характер*. В связи с этим наряду с подготовкой и утверждением четкого перечня организационных патологий в государственном аппарате, требуется обеспечить рациональную логику планирования и обязательное проектирование изменений в нем. Безусловно, необходима эффективная диагностика таких патологий.

Вероятно, наиболее важно перейти к использованию *«клинического» подхода к функционированию и развитию государственного аппарата*. Нужна «терапевтическая команда», способная обеспечить четкое управление проведением исследований организационных патологий, обучение и практическое участие в их предупреждении и разрешении. По статусу это должен быть государственный орган, способный

показать другим государственным органам как «клиентам» проблемные болезненные процессы в их подразделениях и коллективах — те, которые они сами не видят, а увидев, не обязательно «обрадуются». Указанным органом вполне могли бы стать законодательно предусмотренные на федеральном уровне — федеральный государственный орган по управлению государственной службой, на региональном уровне — государственный орган субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой.

Управленческая практика функционирования и развития государственных органов должна оцениваться специальным «лечебным учреждением», ведущим научно-исследовательскую работу по вопросам организационных патологий в государственных органах и преподавание соответствующей аппаратной «медицины». Таким учреждением, по-видимому, призвана стать Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

В настоящее время следует развернуть *системную борьбу со всеми организационными патологиями, их проявлениями в каждом государственном органе*. Важно добиваться того, чтобы его руководящий состав мог взглянуть на собственный опыт государственно-управленческой деятельности сквозь призму организационных патологий. Требуется профессиональное «лечение» государственного аппарата в целом.

ПРАВОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ НЕЛИНЕЙНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Развитие правовой системы обусловлено разнообразными внутренними и внешними факторами (причинами, противоречиями). Поскольку для правовой системы характерно не только наличие связей и отношений между образующими ее элементами (система законодательства, правовые учреждения, судебная практика и др.), но и неразрывное единство со средой, во взаимоотношениях с которой данная система проявляет свою целостность, очевидно, что необходимо комплексно исследовать внешние и внутренние причины ее генезиса. Данные существенные, необходимые, длительно действующие причины, движущие силы, явно и скрыто обеспечивают функционирование и развитие правовой системы, а в конечном счете — закономерности функционирования и развития.

Среди причин внутреннего саморазвития правовой системы, выделяют ее собственные противоречия (внутренние и внешние). К внутренним противоречиям относят противоречия между объективным и субъективным правом, между объективными закономерностями функционирования правовой системы и субъективными пределами ее архитектурного и технологического построения, между правом и законом, структурными элементами и компонентами правовой системы. В качестве *главного внутреннего противоречия* правовой системы выступает диалектическое единство естественного и позитивного права. В качестве *внешнего* — противоречие между правовой системой в целом как формой существования общественных отношений и самими фактическими отношениями как содержанием права¹.

Учитывая вышесказанное, все же подчеркнем, что право — ядро и нормативная основа правовой системы, ее связующее и цементирующее звено, следовательно, по характеру права в данном обществе можно судить о сущности всей правовой системы этого общества, правовой политике и правовой идеологии государства.

Научно доказана взаимозависимость права и экономического строя: «в конечном счете» развитие правовой системы, как и развитие прочих социальных систем, необходимо рассматривать сквозь призму «материального производства непосредственной жизни...». Как писал Ф. Энгельс в своем письме К. Шмидту: «...ход «правового развития» состоит по большей части только в том, что сначала пытаются устранить противоречия, вытекающие из непосредственного перевода экономических отношений в юридические принципы, и установить гармоническую правовую систему, а затем влияние и принудительная сила дальнейшего экономического развития опять постоянно ломают эту систему и втягивают ее в новые противоречия»².

Впрочем, «не нужно быть марксистом, — замечает М. Богдан, — чтобы понять, что любая правовая система представляет собой весьма высокий уровень надстройки («суперструктуры»), которая базируется на соответствующей экономической системе общества, и что любая правовая система призвана обслуживать среди самых различных сфер общества и нужды экономики»³.

Правовая система, в основание которой заложен принцип формального равенства, является одной из важнейших подсистем современного государственно-организованного общества, т.е. общества модерна, изменённого в результате утверждения капиталистического общественного строя, индустриализации, урбанизации, секуляризации, представительной демократии и т.д. Такое общество противопоставляется традиционному обществу с его «правом привилегий», т.е. единому докапиталистическому обществу с множеством местных вариантов развития. В основном, при посредстве права, правовой системы в целом, в обществе модерна осуществляется общественно значимая организованная деятельность, преобразуется социальная действительность. Поэтому в гармоничном развитии правовой системы заинтересовано как государство, так и гражданские институты.

Можно констатировать, что после формального установления в нашей стране буржуазных отношений с принятием Конституции 1993 г., изменилось классовое содержание российского права (правовая защита частной собственности), но не стиль его воплощения в общественных отношениях (фактический приоритет закона перед правом). Если понимать право как нечто, предшествующее юридическому закону, принятому в установленной форме и по установленной процедуре, то значит, право — это не только воля господствующего класса, не про-

сто закон, а определенный компонент сознания, продукт гражданского общества. Право может быть закреплено в законе и тогда иметь юридическую силу воздействия (реализации через государственные структуры) или содержаться в правосознании, традициях и обычаях людей и таким образом осуществляться непосредственно⁴.

К сожалению, современная российская правовая система до сих пор соответствует системе координат, в которой усиление государства приводит к ослаблению гражданского общества и наоборот. Процессы модерна лишь поверхностны: налицо многоукладность экономики, множественность политических, правовых, нравственных укладов обществ, рост национализма, религиозной нетерпимости и простого мракобесия. Отсюда российское традиционное государственническое сознание, которое отдает приоритет единому государству и закону (*lex*) перед разрозненным гражданским обществом с его несформировавшимся правом (*jus*).

Принимая за основу общественного развития в целом способ производства, все же необходимо отметить, что диалектика современной российской правовой системы наиболее отчетливо просматривается в следующих факторах:

- по историческим меркам политическая система Российской Федерации (по крайней мере, ее современное конституционно-правовое измерение) находится в процессе становления;
- архаичность общественного сознания (основными его элементами выступают миф, ритуал, коллективность и др.) препятствует модернизации правосознания;
- развитие правовой отечественной системы происходит во взаимодействии, зачастую конфликтном, с правовыми системами, законодательством зарубежных стран, международным правом;
- развитие федеративных отношений, в том числе, проявляется в привилегиях (налоговых, организационно-правовых) некоторых регионов, очевидном и неравномерном формировании правовых систем субъектов федерации;
- налицо неразрешенный конфликт между частнособственническими отношениями, в основу которых положены сомнительные в правовом аспекте итоги приватизации, и этатистским этосом большинства;
- не может быть в обозримом будущем разрешен конфликт между либеральной конституционной теорией естественных прав и сво-

- бод человека и законодательной и правоприменительной практикой, тормозящей развитие институтов гражданского общества;
- актуальна проблема корпоративизма в деятельности государственных органов, особенно в правоохранительной системе, системе юстиции и др.

Безусловно, конкретно-исторические условия, товарно-технологическая экспансия, международно-правовые обязательства, взаимодействие со странами с передовыми буржуазными правовыми системами, заставляют нашу общественную, правовую систему имплементировать ценности буржуазного европейского общества: рынок, индивидуализм, парламентаризм, светскость. Однако такое сближение России с Западом ограничено социокультурными особенностями, менталитетом, этатистским этосом большинства и имеет свои пределы⁵. Если заглянуть за этот «предел», то можно констатировать: цивилизация западного типа, с его неотъемлемым элементом — буржуазным правом, разрушает тождество российского социума.

Таким образом, если право, основанное на формальном равенстве, имманентно лишь развитому буржуазному обществу, то Россия до сих пор находится на пути построения такого. Вопрос о том, совместимы ли ее цивилизационные характеристики с развитым западным буржуазным правом остается открытым. В многоукладной, многонациональной, полисубъектной Российской Федерации почти разрушены патриархальные добродетели, но и ценности развитого буржуазного общества не стали основой этоса большинства. Можно было бы, перефразируя известную мысль, сделать вывод — российская правовая система страдает не столько от капитализма, сколько от его неразвитости, вывести из которой может только капиталистическая модернизация, но буржуазный мир и его право сегодня сами находятся в кризисе. Вряд ли разумно создавать кумулятивный эффект объединения кризисов.

Общественная практика характеризуется тем, что важнейшие структурные элементы российской национальной правовой системы (Конституция, законодательство, система правоохранительных, судебных органов и т.д.), находясь в состоянии перманентного реформирования. Правосознание, правовая культура, юридическая практика — не поспевают за калейдоскопом политико-правовых и экономических изменений. Отсюда: необходимы постоянные социологические, социально-юридические исследования основных причин генезиса правовой системы Российской Федерации.

Правоведение, с разной степенью успешности, предпринимает попытки объяснения механизма развития правовой системы, в том числе с целью ее совершенствования. Представляется, что из-за близости юридического понятия «правовая система» и социально-философского — «правовая надстройка» для отраслевой юридической науки такая задача непосильна. Необходимы междисциплинарные исследования, экстраполирующие философско-мировоззренческие, социально-философские, политико-экономические, социологические выводы в теоретико-правовые концепции.

¹ См.: Теория государства и права/ Под ред. В. М. Корельского, В.Д. Перевалова. М. 1997. С. 466.

² Энгельс Ф. Письмо Конраду Шмидту // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-изд. Т. 37. М. 1965. С. 418.

³ См.: Bogdan M. Comparative Law. Kluwer, 1994. P. 70. Цит. По Марченко М. Н. Правовые системы современного мира. М. 2001. С. 15.

⁴ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М. 1997. С. 204.

⁵ См.: Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. № 5325 (246) — 29 октября — 2010.

**ДОЛГОСРОЧНОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ
ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ НА ОСНОВЕ
МЕТОДА ФОРСАЙТА
(выступление)**

В любой сфере государственной политики существует объективная необходимость координировать действия органов власти и других ключевых субъектов (или акторов) развития страны. К их числу следует отнести бизнес, научное сообщество, а также организации и институты гражданского общества. Взаимодействие всех перечисленных акторов позволяет им соотносить свои интересы, планы действий и обязательства, а также распределять ограниченные ресурсы (материальные, финансовые, людские) на решение поставленных государством задач. Такое многостороннее согласование позволяет добиться синергетического эффекта от действий всех субъектов и, в конечном счете, достичь прогресса в развитии страны в отдельной сфере.

В противоположной ситуации, когда ключевые цели и задачи директивно определяются «сверху», остальные акторы вынуждены лишь принимать их в качестве безусловного руководства к действию. В этом случае реализация государственной стратегии или программы неизбежно сталкивается с такими проблемами, как конфликты интересов, дублирование работ вследствие рассогласованности действий субъектов, неэффективное использование ресурсов, а также отсутствие необходимых институциональных преобразований, стимулов или политических решений со стороны государства.

Тем более важным это оказывается в период кризиса, будь он финансовым, экономическим или административным (управленческим). В такой период всегда появляется необходимость пересматривать прежние подходы и искать новые точки экономического роста или находить новые возможности сотрудничества друг с другом для того, чтобы сообща преодолевать последствия.

При этом важно, чтобы для определения стратегических приоритетов долгосрочного развития использовался механизм, удовлетворяющий ряду критериев:

- опора на мнение компетентных специалистов в рассматриваемой сфере;
- заинтересованность политического руководства и бюрократического аппарата (от этого зависит, будут ли использованы полученные результаты для принятия политических решений и разработки стратегий);
- учёт интересов широкого круга действующих лиц: разных политических сил, научного и бизнес-сообществ, гражданского общества и пр., — а не только мнений узкого числа экспертов и властной элиты;
- прозрачность процесса определения приоритетов с точки зрения организации мероприятий, выбора долгосрочных целей деятельности, а также с точки зрения доступности информации о процессе для всех заинтересованных лиц.

Однако в нашей стране наиболее распространенными подходами к стратегическому управлению на государственном уровне являются директивный и / или сугубо экспертный принципы. Так, в создании Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. были задействованы около тысячи экспертов, которые работали в течение 2011 г. под руководством ГУ-ВШЭ и РАНХиГС. В качестве другого примера приведём государственную программу социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г.: ее проект с 2012 г. разрабатывает Министерство по развитию Дальнего Востока при участии институтов Российской академии наук, федеральных и региональных ведомств, а также специалистов из аналитической организации «Центр стратегических разработок».

Подобный подход ведет к тому, что основные негосударственные субъекты развития страны оказываются исключены из процессов долгосрочного целеполагания. Тем самым искусственно ограничивается гибкость и рациональность процессов принятия ключевых решений, а равно и эффективность реализации утвержденных стратегий и программ.

Представляется, что на роль альтернативного и более эффективного подхода к постановке долгосрочных целей и задач подходит метод форсайта.

Данный метод появился и наиболее широко применяется в сфере управления научно-техническим развитием. Здесь всегда существовала потребность в анализе долгосрочных прорывов и в определении

направлений дальнейших исследований, но первоначально для этого использовали преимущественно математические методы и моделирование, а также (в меньшей степени) учитывали прогнозы известных футурологов, таких как Г. Кан, Э. Тоффлер, О. Хелмер и др. Однако в последней четверти XX в. за рубежом сложилась точка зрения, согласно которой формализованных или, тем более, интуитивных подходов недостаточно, поскольку практическое развитие любого научного направления или технологии требует слаженных усилий заинтересованных субъектов, концентрации их ресурсов и общей заинтересованности в достижении выбранной цели. Одним из следствий такого понимания стала актуализация метода форсайта (от англ. *«foresight»* — предвидение), который с 1990-х гг. широко используется как в Европе, так и в развивающихся странах для выбора приоритетов научно-технического развития.

Со временем практика применения форсайта стала распространяться на новые сферы. В экономике метод стали использовать для поиска новых рыночных ниш и перспективных продуктов, а также для разработки долгосрочных стратегий развития компаний (среди прочего, это привело к появлению специального метода стратегического форсайта). Следующим этапом стало применение инструмента для всестороннего анализа социально-экономических проблем и поиска их долгосрочных решений. Третьим магистральным направлением использования форсайта стали региональные и локальные проекты, ориентированные на определение возможностей для экономического роста или развития человеческих ресурсов в отдельных регионах страны, а также на решение местных проблем.

В общих чертах процесс проведения форсайт-исследования выглядит следующим образом. Проект состоит из череды последовательных мероприятий (в т.ч. дискуссий), в которых участвуют представители органов власти, экспертного сообщества, бизнеса, науки, сферы образования, неправительственных организаций, СМИ и др. При этом очные мероприятия часто дополняются проведением широкомасштабных опросов, в которых могут принимать участие до 10 тыс. респондентов. В ходе встреч участники формулируют и анализируют альтернативные сценарии будущего развития общества, экономики и науки, а затем коллективно выбирают наиболее предпочтительный вариант. После этого участники переходят к подготовке рекомендаций для лиц, принимающих решения в политических, коммерческих, ис-

следовательских и общественных структурах. Исходя из сложившейся практики, это чаще всего предполагает выбор приоритетных направлений деятельности и формулирование примерного плана поэтапной реализации предпочтительного сценария будущего (например, в виде «дорожной карты»).

Впоследствии на основе сформулированного общего плана ключевые действующие лица приступают к определению конкретных мер и шагов, которые им следует предпринять (самостоятельно или вместе с другими акторами) для прохождения каждого из этапов «дорожной карты». Для составления такой программы действий, включая сроки, необходимые ресурсы, наименования работ и проч., используются разные методы планирования, которое становится логическим продолжением форсайта.

Стоит отметить, что часто наблюдаемое отождествление форсайта с методом прогнозирования, близким ему по смыслу, в корне неверно. Прогнозирование предполагает, что анализ перспектив будущего осуществляется кругом специалистов при помощи формализованных инструментов (моделей, теорий, др.), что исключает из процесса исследования других акторов, упомянутых нами выше. При этом результатом прогнозирования являются лишь расчеты динамики изменения заданных показателей безотносительно того, какие действия необходимо предпринять государству и остальным участникам для их достижения, и отвечает ли это их интересам. Тем не менее, прогнозирование может быть частью той подготовительной работы, которую проводят организаторы форсайта для сбора информации, используемой участниками в ходе коллективной разработки сценариев развития.

Основные последствия и выгоды от использования форсайта для выработки долгосрочных стратегий имеют несколько измерений.

Прежде всего, благодаря широкому диапазону действующих лиц результатами форсайта являются появление у участников общего видения приоритетов и задач, формирование атмосферы доверия между ними, а также заинтересованность в проектном сотрудничестве друг с другом (в т. ч. с органами власти) для реализации выбранного сценария развития.

Одновременно форсайт способствует установлению контактов между субъектами, которые ранее могли не иметь представления об общности своих интересов. При этом взаимодействие в ходе исследования и коллективная работа над сценариями и планами действий позволяют участникам лучше понимать ожидания и намерения друг друга.

Вовлечение же в процесс форсайта высокопоставленных чиновников, топ-менеджеров компаний и иных руководителей становится залогом того, что материалы исследования в виде планов, рекомендаций и проч. будут интегрированы в процесс принятия ключевых решений организациями.

То есть результатом форсайта является практическая деятельность, а сам метод обеспечивает в т. ч. объединение интересов, усилий и ресурсов большого числа субъектов для коллективного и целенаправленного решения общих задач и проблем национального развития.

Важно повторить, что метод одинаково применим в разных масштабах деятельности: на общенациональном, региональном и муниципальном уровнях. Учитывая тот факт, что даже в целом небольшие по размерам страны Европы активно используют метод региональных форсайт-исследований, для субъектов и муниципальных образований в РФ такой подход к управлению их долгосрочным развитием является объективно необходимым и обусловлен, по меньшей мере, их географической удаленностью от федерального центра и спецификой социально-экономического, национального, природного и иного характера.

В дополнение к этому форсайт позволяет получить большой объем актуальной информации и экспертных мнений о той сфере или проблеме, которая является предметом исследования. Сбор такой информации осуществляют организаторы форсайта в процессе подготовки и проведения заседаний или в ходе широкомасштабных опросов мнения. Впоследствии полученные материалы остаются в открытом доступе, предпочтительно на специальных интернет-порталах. За счет этого существенно улучшается экспертно-аналитическая поддержка процесса принятия стратегических решений и повышается его прозрачность для внешних заинтересованных сторон и общественности.

Вместе с тем следует отметить, что потенциальным ограничителем возможностей метода форсайта могут являться его временные рамки: на проведение исследования может потребоваться от нескольких месяцев до одного—двух лет. Безусловно, длительность во многом зависит от масштаба исследования, сложности рассматриваемой проблемы или задачи, числа участников и прочих факторов. Тем не менее, форсайт сложно назвать краткосрочным мероприятием, которое является источником «быстрых» решений для его участников, поэтому данный метод не подходит для оперативного реагирования на внезапные кри-

зисы вроде техногенной катастрофы, международного конфликта или всплеска социальной напряженности.

Однако если речь идет о более длительных явлениях, например, финансовом или экономическом кризисе, то полный масштаб падения рынков возможно оценить лишь тогда, когда экономика достигнет так называемого «дна», т.е. спустя несколько месяцев после произошедшего критического события. На наш взгляд, в таких случаях времени может быть достаточно для того, чтобы организовать форсайт-исследование и определить пути совместного выхода из кризиса или новые потенциальные направления экономического роста.

Кроме того, чаще всего кризис является следствием длительного накопления негативных явлений в какой-либо подсистеме государства — экономике, социальной сфере, инфраструктуре и др. С этой точки зрения форсайт может служить эффективным инструментом «профилактики» возникновения кризисных ситуаций в стране, поскольку позволяет лицам, принимающим решения, и ключевым акторам заблаговременно приступить к решению существующих проблем, а также подготовиться к разным сценариям развития ситуации в будущем.

Отдельно стоит сказать о том, что форсайт органично вписывается в ландшафт существующих подходов и теорий управления. Так, он имеет много общего с теорией политико-управленческих сетей, разные модели которых предложили Д. Ноук, Дж. Ричардсон, П. Сабатье и др. Данная теория постулирует, что власть и политическое управление осуществляются разного рода сетевые структуры, состоящие из государственных и негосударственных акторов. Внутри таких сетей существуют определенные правила игры, между субъектами происходит обмен ресурсами (властными, экономическими, информационными и проч.), а основой функционирования сети являются коллективные действия, основанные на совместных интересах, коммуникации и взаимозависимости акторов.

В свою очередь, с точки зрения методологии форсайт-исследования имеют большое сходство с моделями стадийального управленческого цикла. К примеру, в концепции Дж. Андерсона и У. Данна выделяется пять стадий: 1) построение повестки дня; 2) разработка адекватных альтернатив действия; 3) выбор оптимального решения и его официальное утверждение; 4) практическая реализация мероприятий; 5) оценка полученных результатов и инициирование нового цикла. Перечисленные стадии можно соотнести с ранее перечисленными этапами проведения форсайт-исследования.

Подводя итог, следует отметить, что за неполных три десятилетия форсайт успешно перешёл из категории диковинных практик в разряд общепринятых методов долгосрочного целеполагания. На современном этапе развития концепции форсайта применение данного метода может оказывать комплексный, системный эффект на исследуемую сферу деятельности и связанных с ней акторов, а потому представляет собой разумную альтернативу подходам, основанным на односторонней разработке стратегических документов преимущественно органами исполнительной власти.

А. В. Орлов

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: НОВЫЕ РЕАЛИИ И ОЖИДАНИЯ (выступление)

Автор проанализировал влияние трудностей, возникших в экономике нашей страны в первые месяцы 2014 г. на социальную политику, реформы в высшем образовании, здравоохранении, науке, культуре, а также на подготовку к реализации новых мегаспортивных проектов. Отмечается незавершённость целого ряда реформаторских начинаний и проектов в социальной сфере. Это усугубляется действием новых внутренних и внешних факторов после воссоединения с Россией Крыма и Севастополя в качестве новых субъектов Российской Федерации.

1. Даже ожидания прироста ВВП в 2014 г. на уровне 2,5–3% оказались, как считает Центральный Банк РФ, завышенными. Февраль и март 2014 г. подарили экспертам удивительные изменения и ослабления в валютном курсе рубля. Comeback к более крепкому рублю, даже с учётом миллиардных ежедневных долларовых интервенций Центрального Банка, вряд ли возможен. Новые антироссийские деяния, казалось бы, отставного Алана Гринспена, а именно, «тонкая подрегулировка» ключевой ставки ФРС. Естественно, чтобы наказать нашу страну. А возможен ли уже обещанный обвал мировых цен на энергоносители?

В российских реалиях монетарная инфляция превращается в неуправляемую, потребительскую, отягощённую фальсификатом, контрафактом и контрабандой. Немало остается вопросов при этом по участию нашей страны в ВТО. Все это не может не отразиться на выполнении ранее взятых правительством обязательств по проведению реформ в социальной сфере.

2. Являются ли новые бюрократические структуры: Министерство по развитию Дальнего Востока РФ, Министерство строительства и ЖКХ и, наконец, Министерство по развитию Крыма — разумным, научно обоснованным решением по модернизации системы государственного управления (СГУ) или это очередная импровизация? СГУ должна в большей мере ориентироваться на антикризисный и, возможно, мобилизационный сценарии для 2014–2016 гг.

3. Социальная политика государства тогда эффективна, когда она опирается на сильную экономическую стратегию, учитывающую нарастающие риски и неопределенности текущего и предстоящего периодов и имеющую запас прочности.

Хотелось бы видеть и реализовывать социальную политику как целостную, адресную, со смещением центра тяжести этой политики в субъекты РФ. Но возможно ли это в новых реалиях применительно, скажем, к высшему образованию, здравоохранению и науке?

Относительно коррупционных трясин болота ЖКХ и при новом министерстве говорить пока преждевременно. Ясно лишь одно: сбои, несбалансированность и потери динамики в реформах социальной сферы скажутся непосредственно на возможностях столь необходимого нашей стране повышения производительности общественного труда. Круг замкнулся? Или — наоборот?

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ (КРИЗИСНОЙ) СИТУАЦИИ

Для обеспечения государственной безопасности Россия (как и любое современное государство) имеет систему государственных структур, обладающих определенными особыми полномочиями, основными отличительными чертами которых являются:

1. Отсутствие противоречий Российскому законодательству и может предусматриваться: Конституцией Российской Федерации; федеральными конституционными законами; федеральными законами; подзаконными нормативными правовыми актами, в том числе и ведомственными (если речь идет о создании в министерстве или ведомстве специального структурного подразделения).
2. В зависимости от предназначения они могут действовать на постоянной (комиссии) или временной основе (оперативные штабы).
3. Объем и характер их полномочий может определяться федеральными законами или подзаконными нормативными правовыми актами.
4. Постоянно действующие органы исполнительной власти могут наделяться дополнительными властными полномочиями.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти (часть 3 статьи 5). Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации также образуют единую систему исполнительной власти (часть 2 статьи 77).

Субъекты Российской Федерации уполномочены самостоятельно создавать систему органов государственной власти и определять их полномочия. При этом они должны исходить из основ конституционного строя, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти (пункт «н» части 1 статьи 72; часть 1 статьи 77), а также из других положений Конституции, конкретизирующих их федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

Конституция Российской Федерации (пункт «м» статьи 71) определила, что оборона (в том числе и гражданская оборона) находится в ведении Российской Федерации. Определяя круг обязанностей, возлагаемых в этой сфере на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Федеральный закон от 31 мая 1996 г. «Об обороне» устанавливает, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции организуют и обеспечивают исполнение законодательства в области обороны (подпункт 1 пункта 1 статьи 7).

Осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацией их последствий Конституция Российской Федерации относит к совместному ведению государства и его субъектов (пункт «з» части 1 статьи 72). Содержание данного предмета определено Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Его положения закрепляют общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и устанавливают соответствующие полномочия субъектов Российской Федерации и организационные формы их реализации. В частности, согласно статье 11 названного Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают при органах исполнительной власти субъектов постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Действующее правовое регулирование, основанное на единстве государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, не влечет перераспределение функций управления, как они установлены статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Оно направлено на достижение координации действий составляющих эту систему органов. Закрепленные же им порядок формирования и компетенция постоянно действующих органов управления, которые уполномочены на решение задач гражданской обороны и защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, предполагают решение стоящих перед ними задач в конституционных пределах их полномочий.

Права и обязанности постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в субъектах Российской Федерации, определяются в соответствии с находящимися в системном единстве Федеральными законами «О гражданской обороне» и «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также вытекают из Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (подпункт 5 пункта 2 статьи 26.3).

Установленный федеральными законами и подзаконными нормативными правовыми актами органов государственной власти порядок формирования, комплектования и определения статуса органов, уполномоченных решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, не исключает участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в предусмотренных пределах в определении статуса руководителей этих органов.

Функциями действующей системы безопасности Российской Федерации, впрочем, как и любого другого государства, являются:

- выявление видов и реальности угроз объектам безопасности;
- разработка и осуществление комплекса мер по их предупреждению и нейтрализации;
- подготовка населения к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций (ЧС) различного вида;
- создание и поддержание в готовности сил и средств специализированных функциональных систем и подсистем;
- управление ими в повседневных условиях и при ЧС;
- осуществление мер по восстановлению функционирования объектов безопасности, пострадавших от ЧС;
- периодическая проверка реальности планов действия сил и средств, составляемых на случай возникновения ЧС конкретного вида, посредством проведения различных учений и тренировок;
- участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами Российской Федерации в соответствии с международными договорами.

Государственное управление при чрезвычайных ситуациях осуществляется в рамках единой системы управления ЧС. Органы государственной власти всех ветвей власти и в первую очередь исполнительной власти, являясь субъектами системы управления, в силу своего основного предназначения выполняют соответствующие задачи. Уполномоченным государственным органом в рассматриваемых условиях является МЧС России.

Управление при ликвидации чрезвычайных ситуаций заключается в руководстве силами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ. Главной целью управления является обеспечение эффективного использования сил и средств различного предназначения, в результате чего работы в зонах чрезвычайных ситуаций должны быть выполнены в полном объеме, в кратчайшие сроки, с минимальными потерями населения и материальных средств.

Управление работами начинается с момента возникновения чрезвычайной ситуации и завершается после ее ликвидации. Оно осуществляется, как правило, по суточным циклам, каждый из которых включает:

- сбор данных об обстановке, анализ и оценку обстановки;
- подготовку выводов и предложений для решения на проведение работ;
- принятие (уточнение) решения и доведение задач до исполнителей;
- организацию взаимодействия;
- обеспечение действий сил и средств.

Содержание функций управления и их цикличность характерны для планомерного проведения аварийно-спасательных работ; в случаях резких изменений обстановки они могут быть изменены и органы управления будут действовать в соответствии с конкретной обстановкой.

Данные об обстановке поступают в органы управления в виде срочных и внесрочных донесений. Срочные донесения представляются в определенное время, как правило, в формализованном виде; внесрочные — по мере необходимости в произвольной форме. Основными источниками получения наиболее полных и обобщенных данных об обстановке являются подчиненные разведывательные формирования

(подразделения) и органы управления; значительная часть информации может поступать от вышестоящих органов управления и их средств наблюдения и контроля.

В зависимости от последовательности развития чрезвычайной ситуации подчиненные органы управления представляют донесения: о вероятности возникновения чрезвычайной ситуации, о факте ее возникновения, об обстановке в районе бедствия, о ходе аварийно-спасательных и других неотложных работ, о резком изменении обстановки, о результатах работ (по периодам).

Донесение о вероятности и факте возникновения чрезвычайной ситуации представляется немедленно; в нем допустимо ограниченное количество данных для принятия экстренных мер и постановки задач силам постоянной готовности, а также для принятия предварительного решения на приведение в готовность сил и средств, выдвижение их в район чрезвычайной ситуации и ведение аварийно-спасательных работ. Более детальные донесения об обстановке представляются после проведения разведки, рекогносцировки и на начальном этапе работ. Они содержат данные, обеспечивающие уточнение предварительного или принятие нового решения на проведение работ основными силами.

Донесения о ходе работ включают сведения о количестве спасенных (извлеченных из-под завалов) людей, об изменениях обстановки, выполненных аварийных работах, потерях, состоянии и обеспеченности формирований. Эти данные необходимы для уточнения ранее поставленных задач, а также для принятия решений в случаях резкого изменения обстановки. Формы, содержание и сроки представления донесений определяются нормативными документами; при необходимости они могут быть изменены в ходе организации и проведения работ.

Обстановку в полном объеме анализирует руководитель органа управления (руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации), его заместители (помощники), а также другие должностные лица каждый в пределах своей компетенции и ответственности.

Обстановка анализируется по элементам, основными из которых являются:

- характер и масштаб развития чрезвычайной ситуации, степень опасности для производственного персонала и населения, границы опасных зон (пожаров, радиоактивного загрязнения, химического, бактериологического заражения и др.) и прогноз их распространения;

- виды, объемы и условия неотложных работ;
- потребность в силах и средствах для проведения работ в возможно короткие сроки;
- количество, укомплектованность, обеспеченность и готовность к действиям сил и средств, последовательность их ввода в зону чрезвычайной ситуации для развертывания работ.

В процессе анализа обстановки специалисты сопоставляют потребности в силах и средствах для проведения работ с конкретными их наличием и возможностями, производят расчеты, анализируют варианты их использования и выбирают наиболее целесообразный. Выводы из оценки обстановки и предложения по использованию сил и средств докладываются руководителю органа управления (руководителю ликвидации чрезвычайной ситуации); предложения специалистов обобщаются и используются в процессе принятия решений.

Решение на проведение спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации является основой управления. Его принимает и организует выполнение руководитель органа управления (руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации).

Решение включает следующие основные элементы:

1. краткие выводы из оценки обстановки;
2. замысел действий;
3. задачи подчиненным формированиям, частям и подразделениям;
4. меры безопасности;
5. организацию взаимодействия;
6. организацию всестороннего обеспечения действий формирований.

Краткие выводы из оценки обстановки содержат основные сведения о характере и масштабах чрезвычайной ситуации, объемах предстоящих работ и условиях их проведения, имеющихся силах и средствах и их возможностях.

В замысле действий отражаются; направление (объекты, районы, участки) сосредоточения основных усилий; цели, стоящие перед данным органом управления и его силами, главные задачи и последовательность проведения работ; порядок создания группировки сил и средств.

Задачи руководителям подчиненных органов управления и их формированиям определяют старшие начальники в зависимости от их возможностей и развития обстановки. При постановке задачи указываются район работ, силы и средства, последовательность и сроки про-

ведения работ, объекты сосредоточения основных усилий, порядок использования технических средств, меры безопасности и обеспечения непрерывности работ.

Взаимодействие между подчиненными подразделениями (формированиями), между ними и специальными подразделениями других ведомств, а также между подчиненными силами и соседями (силами других районов, городов) организуется при принятии решения и осуществляется в ходе работ в первую очередь при спасении людей, локализации и тушении пожаров, ликвидации аварий на коммунально-энергетических системах, подготовке объездных путей (дорог) для ввода сил и эвакуации пострадавших (пораженных).

При организации взаимодействия:

1. уточняются границы объектов работ каждого формирования;
2. устанавливается порядок действий на смежных объектах, особенно при выполнении работ, которые могут представлять опасность для соседей или повлиять на их работу;
3. согласовывается время и место сосредоточения усилий при совместном выполнении особо важных и сложных работ;
4. определяется система обмена данными об изменении обстановки и о результатах работ на смежных участках;
5. устанавливается порядок оказания экстренной взаимной помощи.

Взаимодействие подчиненных органов управления и подразделений (формирований) с другими силами, выполняющими специальные задачи по обеспечению спасательных работ, организуется в процессе постановки задач с участием представителей взаимодействующих сил; при этом руководитель органа управления информирует подчиненных о работах, выполняемых на их объектах, сроках их начала и (ориентировочно) завершения. Одновременно руководители подчиненных органов управления (командиры подразделений и формирований) и представители взаимодействующих сил уточняют места и порядок проведения работ, обмениваются данными об обстановке, местах расположения пунктов управления, способах связи и порядке информирования о ходе выполнения задач.

Всестороннее обеспечение действий сил и средств в районах ведения работ организуется с целью создания им необходимых условий для успешного выполнения поставленных задач. Основными видами обеспечения являются: разведка, транспортное, инженерное, дорожное, гидрометеорологическое, техническое, материальное и медицин-

ское. Непосредственное руководство обеспечением действий сил и использованием специальных средств осуществляют начальники служб и должностные лица органов управления в соответствии с их обязанностями.

Организация всестороннего обеспечения включает: принятие решения на обеспечение; планирование; постановку задач подчиненным и их уточнение в ходе работ; подготовку специальных сил и средств и их своевременный ввод в зону чрезвычайной ситуации; организацию взаимодействия при подготовке и в ходе обеспечения; контроль выполнения поставленных задач.

При организации разведки указываются: цели, районы (участки, объекты) и время ведения разведки; порядок наблюдения и контроля за состоянием окружающей среды и изменениями обстановки в местах ведения работ; порядок выдвижения сил и средств разведки; сигналы управления; порядок представления донесений.

Транспортное обеспечение включает: определение характера и объема перевозок; учет всех видов транспорта; время и места погрузки; маршруты выдвижения и маневрирования; пункты (рубежи) регулирования и сроки их прохождения; возможные места привалов (районов отдыха и дозаправки); районы (пункты) и сроки разгрузки; создание резерва транспортных средств и порядок его использования; места сбора поврежденных машин.

Инженерное обеспечение решает задачи по выполнению специальных инженерных работ, использованию средств механизации работ, оборудованию пунктов водоснабжения, доставке воды в места ведения работ.

Дорожное обеспечение предусматривает создание дорожно-мостовых отрядов (отрядов обеспечения движения), каждому из которых определяется маршрут и сроки его подготовки к пропуску транспорта и техники, поддержание маршрутов в проезде в состоянии, оборудование обездов на случай невозможности использования отдельных участков или дорожных сооружений на обслуживаемом маршруте.

Гидрометеорологическое обеспечение включает установление объема и порядка передачи органам управления и командирам формирований данных о погоде в районах ведения работ, а также срочной информации об опасных метеорологических и гидрологических явлениях и возможном характере их развития.

Техническое обеспечение предусматривает организацию работы ремонтно-эвакуационных предприятий и специальных подразделений (формирований) по своевременному проведению технического обслуживания машин и механизмов, ремонту на месте и доставку неисправной техники на ремонтные базы.

Руководство всеми силами и средствами, привлекаемыми к ликвидации чрезвычайных ситуаций, и организацию их взаимодействия осуществляют назначенные для этого руководители ликвидации чрезвычайной ситуации и органы управления РСЧС.

Решения руководителей ликвидации чрезвычайных ситуаций являются обязательными для всех граждан и организаций, находящихся в зонах действия, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Руководители аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, прибывшие в зоны действия первыми, принимают на себя полномочия руководителей ликвидации чрезвычайной ситуации и исполняют их до прибытия руководителей, определенных законодательством Российской Федерации или назначенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, руководителями организаций.

Полномочия руководителя ликвидации чрезвычайных ситуаций определяются Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, руководством организаций в соответствии с законодательством.

В случае крайней необходимости руководители ликвидации чрезвычайных ситуаций вправе самостоятельно принимать решения:

- о проведении эвакуационных мероприятий из опасных зон;
- об остановке деятельности организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций;
- о проведении аварийно-спасательных работ на объектах и территориях организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций;
- об ограничении доступа людей в опасные зоны;
- об использовании резервов материальных ресурсов организаций, находящихся в зонах бедствия, в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- об использовании в порядке, установленном законодательством, средств связи, транспортных средств и иного имущества организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций;

- о привлечении к проведению аварийно-спасательных работ нештатных и общественных аварийно-спасательных формирований, а также спасателей, не входящих в состав указанных формирований, при наличии у них документов, подтверждающих их аттестацию на проведение аварийно-спасательных работ;
- о привлечении на добровольной основе населения к проведению неотложных работ, а также отдельных граждан, не являющихся спасателями, с их согласия, к проведению аварийно-спасательных работ;
- о принятии других необходимых мер, обусловленных развитием чрезвычайных ситуаций и ходом работ по их ликвидации.

В последующем руководители ликвидации чрезвычайных ситуаций обязаны незамедлительно информировать соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, руководство организаций о принятых ими решениях.

Оперативные группы (ОГ) укомплектовываются специалистами и обеспечивают:

- получение информации о чрезвычайных ситуациях и передачу ее руководителю ОГ;
- прогнозирование масштабов возможного развития чрезвычайной ситуации;
- аналитическую обработку информации о чрезвычайной ситуации и подготовку вариантов решения по привлечению и использованию сил и средств;
- доведение принятого решения до подчиненных органов управления и формирований (подразделений);
- контроль над развертыванием и ведением работ в соответствии с принятым решением;
- представление донесений об изменении обстановки и ходе работ.

Руководство работами осуществляется с оборудованных пунктов управления (ПУ), которые представляют собой помещения, оснащенные средствами связи, автоматизации и другими необходимыми техническими средствами. Стационарные ПУ размещаются, как правило, в административных или общественных зданиях и сооружениях и укомплектовываются личным составом (в дежурном варианте) и необходимыми средствами связи. Подвижные пункты управления (ППУ) обеспечивают более эффективную работу оперативных групп; они размещаются на машинах, самолетах (вертолетах), плавсредствах, железнодорожном транспорте.

Г. А. Сульдина

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ АНТИКРИЗИСНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА (выступление)

Государственно-частное партнерство является для российской практики достаточно известным явлением. Еще в дореволюционной России, а затем и в советской России использовались формы государственно-частного партнерства, в том числе концессионные соглашения, в различных отраслях и сферах экономики. Причем концессионные соглашения использовались в качестве государственной политики.

Возрождение отношений государственно-частного партнерства в современной России продиктовано его значением как важнейшего антикризисного механизма государственной политики, направленной на совершенствование управления социальной и производственной инфраструктурой, стимулирование инновационной деятельности, создание условий для реализации различных программ и проектов, имеющих общегосударственное стратегическое значение. В условиях кризиса в государственно-частном партнерстве особо очевидна ведущая роль государства, а развитие инфраструктуры является одной из приоритетных социально-экономических задач.

В связи с чем для России важную роль приобретает формирование и реализация такой системы взаимодействия власти и бизнеса, которая позволяет преодолеть спад в различных сферах жизнедеятельности общества и достичь устойчивого состояния развития. Государственно-частное партнерство служит тем инструментом, которое компенсирует провалы государства и рынка в условиях кризиса.

Государственно-частное партнерство как интеграция государственных и бизнес-структур является тем антикризисным механизмом, который соединяет государственную собственность, ресурсы отечественного и иностранного капитала, использование передовой техники, инновационных технологий, современной культуры производства, инновационных форм управления.

В. А. Суханов

УРОКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

(выступление)

*Выступление подготовлено при поддержке
гранта Президента № МК-3612.2014.6*

Коррупция имеется во всех государствах, особенно в высших эшелонах власти, разница лишь в ее уровне. До 1970-х гг. коррупция воспринималась исключительно как внутригосударственная проблема, однако с распространением транснациональной коррупции, развитием глобализационных процессов и изменением международной среды к концу XX в. происходит изменение характера коррупции в органах власти, и она становится одной из глобальных проблем современности.

Параллельно с распространением транснациональной коррупции возрастает обеспокоенность мирового сообщества. Несмотря на успехи ряда стран в борьбе с национальной коррупцией в органах власти, в большинстве государств уровень коррупции перманентно высок. Будучи одной из наиболее серьезных угроз для экономического и социального развития, коррупция подрывает доверие общественности к власти, что приводит к политической нестабильности и невозможности осуществления запланированных программ без поддержки населения; негативно влияет на имидж государства на международной арене; может становиться причиной народных волнений и революций. Другими словами, коррупция в органах власти является прямой угрозой государству и одним из наиболее серьезных вызовов для системы государственного управления.

Несмотря на ряд сложностей в деле международного сотрудничества по борьбе с коррупцией, оно представляется наиболее эффективным и, вероятно, единственно верным средством борьбы с коррупцией в органах власти как с глобальной проблемой. На сегодняшний день международное сотрудничество, основанное на базе целого ряда международных документов, ведется сразу по нескольким направлениям — как между государствами, так и с участием транснациональных

акторов. Однако международное сотрудничество, преимущественно основанное на межгосударственном взаимодействии, показывает скромные успехи в борьбе с государственной коррупцией. С развитием информационных и коммуникационных технологий, увеличением политического влияния социальных сетей, повышением гражданской активности населения в ближайшем будущем возможно окончательное формирование глобального гражданского общества, которое потенциально может стать главным субъектом борьбы с коррупцией на национальном, региональном и международном уровнях. Но уже сегодня можно сказать, что международное сотрудничество, основанное на взаимодействии национальных правительств, международных организаций, гражданского общества, бизнеса и экспертов представляется наиболее эффективным механизмом борьбы с коррупцией.

Осознание необходимости активного участия в международном сотрудничестве по борьбе с коррупцией является крайне важным для Российской Федерации с точки зрения развития и политической модернизации государства, повышения доверия населения к власти, налаживания диалога между Россией и Западом, обеспечения безопасности и сохранения целостности государства. Не говоря уже об эффективности управления в кризисных ситуациях.

Л. Н. Тимофеева

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВО ВРЕМЯ КРИЗИСА: СОХРАНЯТЬ ИНСТИТУТЫ ИЛИ СЛЕДОВАТЬ ЗА ОТНОШЕНИЯМИ? (выступление)

Во время общественно-политических катаклизмов перед властью всегда встает один и тот же вопрос: охранять институты (конституцию, законы, структуры) или следовать за формирующимися на глазах новыми отношениями и ждать, когда со временем они обретут новые институциональные и статусные формы? Именно в это время можно услышать вопрос: а легитимна ли власть и каковы ее исторические перспективы?

В связи с этим вспоминаются два исторических эпизода: 1917 г. и 1993 г. в России — годы крутых переломов, которые со всей очевидностью обнажили остроту и глобальную социальную значимость вопроса эффективности государства в периоды политических кризисов и социальных потрясений. Актуален он и в связи с событиями в соседней стране — Украине.

В России существовало три вектора конституционно-правового измерения легитимности власти. Первый существовал с 23 апреля 1906 г., когда были приняты основные государственные законы, вводившие полупарламентскую систему в связи с объявленным Манифестом, по 2 марта 1917 г., когда император Николай Второй отрекся от престола. Второй вектор был избран с 10 июля 1918 г. — даты утверждения первой советской Конституции и практически продолжался по 21 сентября 1993 г., когда Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным был подписан Указ № 1400 о роспуске Съезда народных депутатов. Третий начался с 12 декабря 1993 г. — даты всенародного референдума по принятию новой Конституции РФ и продолжается по настоящее время.

В чем проблема? Политическая практика и Конституция 1918 г. никак не связана с законами Российской империи. Конституция 1993 г., хотя и связана с советской Конституцией, вырастает из нее, но полностью отрицает прежнюю политическую реальность, отнесясь от

коммунистического прошлого. Кроме того, она еще создает и новую правовую реальность.

В правовом порядке мы выделяем два основных среза: а) правовые институты, определяющие данный правовой порядок и б) политические отношения, пусть еще не сложившиеся в институты, но представляющие собой часть правового порядка, который народ признает справедливым.

Что делать в такой ситуации? Возвращаться к институтам или конституировать новые отношения? Что важнее: закон, легитимно сформированная ранее власть или политическая реальность, чьим субъектом и представителем выступает политическая оппозиция? Как управлять страной в этой ситуации? Что делать государственным служащим? Все это вопросы, требующие самого пристального внимания ученых и глубокой научной проработки.

М. В. Харкевич

УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ОГРАНИЧЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ (выступление)

В общественных науках управление продолжает рассматриваться в тесной связи с государством. Попытки представить (даже чисто теоретически) возможность управления без государства оканчиваются различными концепциями и умозрительными конструкциями, которые, естественно, остаются «в тени иерархии». При этом по-настоящему научно обоснованная функциональная иерархия оказывается большим дефицитом. Распространение получают различные проявления ограниченной государственности. От несостоявшихся государств в Африке и Азии до отдельных районов в развитых и развивающихся странах, в которых институты государственной власти демонстрируют ограниченность своих возможностей: фавелы в Рио-де-Жанейро, Дагестан в России, сепаратистские регионы в Китае, криминальные районы обанкротившегося Детройта и т. д.

Ограниченная государственность может быть результатом внутренней политики или внешнего политического влияния. В любом случае, слабость государства создает условия для внешнего вмешательства, внешнего политического контроля и управления. Неспособность правительства обеспечивать внутренний суверенитет может привести к ограничению и внешнего суверенитета. Концептуальные основания такой возможности содержатся в понятиях «гуманитарная интервенция», «ответственность по защите», «цветная революция». Последнее понятие, правда, относится только к постсоветскому пространству.

С другой стороны, слабая или отсутствующая государственность является благодатной почвой для развития всех современных зол, от терроризма до пандемий. Поэтому борьба с темной стороной глобализации в первую очередь заключается в строительстве и укреплении государственных институтов там, где они подорваны или окончательно разрушены.

Проблема строительства государств, а также организации временного управления на территориях с отсутствующей государственностью является актуальной и новой проблемой в постколониальном мире.

Встает сразу несколько вопросов: классическая проблема сотрудничества при отсутствии верховного иерарха; формирование иерархического субъекта управления из международных государственных и негосударственных акторов, в тени которого осуществляется строительство государственных институтов; развитие легитимности такого управления.

Эффективные инструменты международного государственного строительства обладают обоюдоострой природой. Они не только позволяют строить определенный порядок на месте хаоса, но и создают возможность для целенаправленного расшатывания государственных институтов извне. Эти инструменты спасают от хаоса, который неизбежно возникает после насильственной международной интервенции, развала легального тела государства. На месте прежнего государства можно воссоздать новое, с более приемлемыми для международного сообщества характеристиками. Поэтому стратегия смены режимов при эффективных институтах государственного строительства становится безопасной политикой для международного сообщества. Она позволяет эффективно контролировать хаотизацию на пространствах со слабой или разрушенной государственностью.

Проблематика кризисного управления как управления в условиях ограниченной государственности ставится в России впервые. Вокруг данной проблематики в МГИМО(У) МИД России сформировался творческий коллектив, который объединяет исследователей из Международного института управления и кафедры мировых политических процессов Факультета политологии МГИМО(У). Одно из направлений работы данного коллектива является разработка научной концепции и соответствующего учебного курса магистерского уровня по глобальному управлению в условиях ограниченной государственности. Есть все основания считать, что указанный проект будет успешно реализован уже в текущем году.

А. А. Чернышев

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ДИНАМИЧНОМ РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ (выступление)

Государственные инвестиции направлены на решение стратегических задач государственной политики. Политика масштабных бюджетных инвестиций и их постоянного наращивания, практикуемая в недалеком прошлом, к настоящему моменту исчерпала свои возможности. Уровень нынешних инвестиций и темп их роста не являются удовлетворительными, что приводит к постепенной утрате достигнутой в последние годы динамики экономического роста. В условиях существующего бюджетного дефицита важными становятся вопросы переоценки применяемых подходов, способов и инструментов управления государственными инвестициями, повышения их эффективности.

Рассмотрены теоретические подходы к проблеме роли государства в национальном инвестиционном процессе, уточняется сущность и особенности экономической природы инвестиций и поддержки государством инвестиционной деятельности в России в современных условиях. Государство регулирует инвестиционную активность посредством законодательства, через государственное планирование, государственные инвестиции, субсидии, льготы, кредитование, осуществление социальных и экономических программ. Для государственного регулирования особенно важно найти оптимальное сочетание рыночной свободы и государственного регулирования.

Теория дает основания полагать, что государственные инвестиции не во всех случаях являются экономически оправданными и способствуют динамичному развитию экономики, что требует научного обоснования объемов, целей и направлений бюджетного инвестирования, обеспечения комплексного подхода к их планированию и управлению, созданию системы стимулов, способствующих повышению эффективности инвестиционных проектов.

Очерчен круг проблемных вопросов государственной поддержки инвестиционных проектов в России. Так, в современной российской действительности такие проекты не всегда имеют четко зафиксирован-

ные конечные цели, не предполагают прямой финансовой ответственности государства, недостаточно нацелены на «расшивку» узких мест на рынке и снятие преград и барьеров, которые мешают частным инвесторам.

Анализ показывает, что в последнее десятилетие в странах мира наблюдается тенденция активного формирования и развития эффективных механизмов реализации инфраструктурных, социальных и исследовательских общественно значимых проектов, традиционно являвшихся сферой государственной ответственности. Этот опыт требует критического осмысления и развития применительно к условиям России и позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время предметом острых дискуссий остается проблема отбора и государственной поддержки инвестиционных проектов.

ЧАСТЬ III

МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ, ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ В УСЛОВИЯХ ПОСТКРИЗИСНОГО МИРА

ВВЕДЕНИЕ

В рамках VIII Конвента РАМИ 25 апреля 2014 г. прошло заседание секции «Международная миграция: тенденции, вызовы и угрозы в условиях посткризисного мира», посвященной современным политологическим, социологическим, международно-правовым и экономическим аспектам миграции населения. Следует отметить, что в рамках Российской ассоциации международных исследований секция, посвященная различным вопросам международной миграции населения, проводилась во второй раз. В 2012 г. в рамках работы VII Конвента РАМИ 29 сентября 2012 г. провела свою работу секция «Миграция: источники, причины, регулирование». В ее работе приняли участие более 15 человек, а доклады шести участников секции были опубликованы в отдельном сборнике.

Во втором заседании секции 2014 г. приняли участие более 20 ученых, среди которых были политологи, экономисты, юристы-международники и социологи. Круг вопросов, ставших предметом научной дискуссии в ходе работы секции, поражал своим разнообразием. Участники секции обсудили различные современные вопросы миграции, среди которых следует выделить:

- миграционные процессы в странах Европы и террористические угрозы, миграция в Испании и Евросоюзе;
- потенциал образовательной миграции в кризисный и посткризисный период;
- роль зарубежной китайской диаспоры в экономическом развитии КНР в период реформ;
- перспективы правового регулирования трудовой миграции в рамках Евразийской экономической комиссии;
- перспективы и ограничения иммиграционного регулирования: британский опыт;
- новые изменения в законодательстве России о гражданстве и миграции;
- значение соглашения о реадмиссии в Союзном государстве России и Беларуси;
- организационные формы сотрудничества государств в сфере миграции;
- тенденции российской интеллектуальной миграции;

- мультикультурность и мультикультурализм: вчера и сегодня;
- проблема интеграции африканских мигрантов во французское общество;
- модернизация системы социального обеспечения России в контексте развития международной миграции и ряд других.

Следует отметить, что число докладов и тем, обсуждаемых в период работы секции, возросло и расширилось по сравнению с предыдущим заседанием секции. В рамках работы секции было заслушано 14 докладов, которые публикуются в сборнике и выносятся на суд читателя. Полагаем, что вопросы, рассмотренные в них, вызовут у читателя неподдельный интерес и станут основой для научной дискуссии в рамках работы следующего Конвента РАМИ.

Д. В. Иванов

ПРОБЛЕМА МИГРАЦИИ В ИСПАНИИ И ЕВРОСОЮЗЕ

Проблема миграции одна из важнейших в Испании и других странах ЕС. Миграционные потоки — фактор, оказывающий значительное влияние на демографическую ситуацию в Европе в начале XXI в.

Миграционная политика ЕС

Основы общей миграционной политики Евросоюза были сформулированы согласно Маастрихтскому договору 1992 г. Кроме того, что касается регулирования миграционных потоков в Испании и ЕС, то такие вопросы определены в статье 63 Амстердамского договора, который был подписан в 1997 г. Эта статья содержала нормы въезда и пребывания иммигрантов, процедуры продления виз, репатриации нелегальных иммигрантов, а также определения прав и условий, при которых резиденты третьих стран, легально находившиеся в одном из государств — членов ЕС, могли находиться и в другой стране, входящей в Европейский Союз¹.

Для регулирования притока мигрантов и передвижения рабочей силы южно-европейские страны, в частности, Франция, Италия и Испания подписали двусторонние соглашения с некоторыми североафриканскими странами: Тунисом, Ливией, Марокко и Мавританией.

Испанское правительство заключило 30 сентября 1999 г. первый документ с Марокко, детально регламентирующий порядок трудовой деятельности иностранцев в Испании. Эта страна стало «перевалочным пунктом» для мигрантов из других африканских стран Средиземноморья. Поэтому для Мадрида тем более важным было тесное сотрудничество с официальными лицами в Рабате, их содействие в искоренении нелегальной иммиграции, контроле и ограничении миграционных потоков в Испанию и остальные страны Европы.

Миграционная ситуация в Испании

Что касается миграционной ситуации в Испании необходимо, отметить, прежде всего, что число иностранных граждан, проживающих и работающих в Испании, значительно выросло за последнюю четверть XX в. В 1975—1985 гг. среднегодовой прирост численности иммигрантов

составлял около 2,2%, в период 1985–1991 гг. этот показатель увеличился до 7%. Начиная с 1992 г., прирост составлял около 10% в год.

Кроме того, необходимо, также учитывать две особенности миграционной ситуации в Испании. Во-первых, иммигранты обладают не большой мобильностью: они в основном не переезжают с тех мест, где поселились сначала. Во-вторых, регионы с наибольшим количеством иммигрантов не менялись на протяжении 1990-х гг. Речь идет об автономных сообществах, выходящих к Средиземному морю (Каталония, Валенсия, Мурсия, Андалусия), а также о Мадриде.

Вопрос об иммиграции приобрел особое значение для Испании именно во второй половине 1990-х гг. Число иностранцев, легально находившихся на ее территории, приближалось к 800 тыс. человек, каждый пятый из них проживал в Мадриде. Среди легальных иммигрантов 38% были выходцами из стран Южной Америки, 29% — из Европы (включая ЕС), 20% — из стран Африки, при этом три четверти из этого числа — марокканцы. Именно последняя группа в наибольшей степени выросла за последние десять лет и стала к настоящему времени наиболее многочисленной иностранной диаспорой в Испании. Однако именно последние составляли большинство нелегальных эмигрантов.

Что касается состава европейцев, которые въезжали на территорию Испании в 1990-е гг., то это (подданные Великобритании — 23%, граждане Германии — 17%, Португалии — 12%, стран Восточной Европы — всего 4%).

В Испании в этот период получил широкое распространение феномен нелегальной иммиграции. В 1999 г. только через Сеуту в Испанию проникли от 300 до 2300 эмигрантов из Северной Африки. Для сравнения — в 2012 г. в Сеуту и Мелилью нелегально проникли 2840 мигрантов².

Законодательная основа для регулирования миграционных потоков в Испании

Первая попытка создать законодательную базу для регулирования миграционных потоков в Испании была предпринята при правительстве социалистов во главе с Ф. Гонсалесом. Одним из условий вступления Испании в ЕС в 1986 г., было приведение внутренних нормативных актов в соответствие с законодательством Союза, строго ограничивающем иммиграцию. В 1985 г. был принят первый закон в этой сфере — Закон о правах и свободах иностранцев в Испании. В нем правительство рассматривало иммиграцию как временное явление, и основное

внимание было уделено контролю над иммигрантами внутри страны. Предполагалось, что регулирование деятельности иммигрантов будет осуществляться Министерством труда.

При подобном подходе не учитывалась такая важная проблема, как воссоединение семьи, что стало препятствием для стабильного пребывания иммигрантов в Испании. Воссоединение семей, то есть укоренение иммигрантов посредством разрешения им жить с ближайшими родственниками и детьми, стало одним из аспектов урегулирования проблемы иммиграции. Этот аспект является чрезвычайно важным, особенно в контексте того, что испанское правительство старалось по возможности гармонично вписать иммигрантов в общество.

Кроме того, новая политика государства обязывала иммигрантов получать рабочие визы, а также виды на жительство только после конкретного предложения, поступившего от работодателя. Также усложнилась процедура продления этих разрешений. При том, что закон 1985 г. строго ограничивал иммиграцию, а права рабочих-иностранцев были его слабым пунктом. В поправке 1996 г. к этому закону признавалось, что иммиграция является структурным явлением в экономике, а сами иностранцы обладают неотъемлемыми правами. Эти права включали доступ к обучению, юридической помощи, услугам переводчика при контактах с властями.

Затем, следующая инициатива, затрагивающая вопросы иммиграции, появилась в 1998 г. Она была поддержана парламентским большинством, что привело к принятию Закона о правах и свободах иностранцев в Испании и их социальной интеграции, который вступил в силу в январе 2000 г. Стоит отметить, что основное внимание в этом законе было уделено социальной интеграции, а также политическим и экономическим правам иностранцев, приехавших не из стран ЕС.

Однако основной смысл закона заключался в том, что Испания перешла от политики регулирования пребывания рабочих иммигрантов внутри страны к более широкому подходу и явлению иммиграции в целом и социальной интеграции иностранных резидентов. Массовый въезд в страну был признан постоянным явлением³.

Таким образом, большое количество иностранцев, нуждающихся в социальной адаптации, проблемы нелегальной миграции, необходимость приведения внутреннего законодательства в соответствие с нормами ЕС стали причинами принятия нового Закона о правах и свободах иностранцев и их социальной интеграции от 11 января 2000 г.

Проблема миграции в Испании на современном этапе

Для консервативного правительства Народной партии Х. М. Аснара, пришедшего к власти в 1996 г., важным фактором стали испано-марокканские отношения: вопрос потока иммигрантов из Марокко, оседающих в Испании или направляющихся через Испанию в другие европейские страны.

Причем в связи с демографическим ростом в странах Северной Африки давление на анклав (Сеуту и Мелилью) увеличивалось: ежегодно испанские власти высылали с их территории десятки тысяч незаконных иммигрантов из Магриба и других стран.

Необходимо также отметить, что министр иностранных дел правительства Народной партии А. Паласио, выступая в Сенате Испании в 2002 г. подчеркнула, что «Средиземноморье является приоритетом для Испании в силу географических и исторических причин». Одним из успехов внешней политики Испании, по мнению испанского руководства, стало достижение сбалансированности в вопросе излишнего внимания ЕС к Восточной Европе в сторону усиления сотрудничества со странами Средиземноморья. Однако роль Мадрида не сводилась только к лоббированию необходимости усиления средиземноморской политики ЕС. Испанская сторона стала организатором проведения крупных международных мероприятий, посвященных изучению и выработке необходимых мер по улучшению обстановки в этом регионе. Те трудности, с которыми пришлось столкнуться в рамках этого сотрудничества, связаны с объективными историческими причинами. Прежде всего, это вопрос неоднородности и мозаичности самого Средиземноморского региона. В связи с этим, необходимо отметить, что, по мнению испанской стороны, Барселонский процесс стал постоянно работающим международным форумом стран Средиземноморья, который потенциально был способен примирить интересы столь разных со всех точек зрения государств⁴.

Новым направлением евро-средиземноморского партнерства после подписания Барселонской декларации в 1995 г. стало развитие политического, социального и культурно-гуманитарного сотрудничества, а также элемента сплочения гражданского общества через негосударственные структуры.

Приоритетную роль в этой сфере играет двустороннее и многостороннее сотрудничество двух регионов в области регулирования миграции, особенно нелегальной. После 2000 г. проблемы миграции были выделены как четвертое важное направление политики евро-средизем-

номорского сотрудничества. Но объем средств, выделяемых на реализацию социально-политических и культурно-гуманитарных программ и решение проблем миграции, явно не соответствовал заявленному в Барселонской декларации и других инициативах ЕС значению этого направления сотрудничества. Вопрос эффективности миграционной политики ЕС заключается не только в обеспечении материальными средствами, но в излишней порой бюрократизации механизмов взаимодействия⁵. [5]

Вполне объяснимо внимание, которое уделял в 2004 г. глава правительства Испанской социалистической рабочей партии Х.Л. Родригесом Сапатеро иммиграционной проблеме, поскольку она тесно связана с национальной безопасностью.

Наиболее тревожная обстановка сложилась на Канарских островах и в североафриканских испанских анклавах Сеуте и Мелилье. Их территории в 2005 г. подвергались нашествию иммигрантов. Почти ежедневно сотни африканцев — жителей внутренних областей Марокко, прорывали пограничные кордоны, стремясь проникнуть в страны Евросоюза. Подобная ситуация приводила к серьезному гуманитарному кризису.

Испанское государство заняло в 2005 г. первое место среди стран ЕС по числу прибывших в него иммигрантов. В 2000-е гг. состав проживающих в Испании иммигрантов продолжал оставаться разнородным. По данным на 2007 г., 38,75% из них — выходцы из Латинской Америки, 20,77% — из стран ЕС, 15,43% — из других европейских стран, 15% — из Северной Африки, 4% — из Тропической Африки. Общее число иммигрантов в 2007 г. составляло более 4 млн человек. По данным Евростата, в 2010 г. в Испании проживало более 12% иностранных граждан⁶.

Несмотря на предпринимаемые меры, число нелегальных иммигрантов, прибывающих к берегам Канарских островов из стран Африки, в июне 2006 г. продолжало расти. Министр иностранных дел Испании М.А. Моратинос призвал к сотрудничеству власти государств — источников эмиграции. Совместный с Марокко опыт предотвращения нелегальной иммиграции оказался весьма успешным. В 2006 г. стартовал трехлетний проект по установлению контроля над основными маршрутами нелегальной миграции из Марокко в Европу (в первую очередь в Испанию). В Рабате в 2006 г. прошла конференция высокого уровня ЕС — Марокко — Испания — Франция по проблемам нелегальной иммиграции из Африки, которая собрала представителей 60 стран.

В июле 2008 г. состоялся визит Сапатеро в Марокко. Его цели — укрепление двусторонних отношений, экономическое, политическое и юридическое сотрудничество, решение проблемы иммиграции. Премьер-министр Испании встречался с монархом Мохаммедом VI, министр иностранных дел Моратинос — с премьер-министром Марокко А. эль-Фасси⁷.

В 2011 г. новый Закон об иностранных гражданах усилил меры по борьбе с нелегальной иммиграцией, принятый в Испании, но, одновременно, еще более расширил права легальных иммигрантов. Проблемы иммиграции перешли из разряда вопросов, вызывающих противоречия сторон, к разряду областей, по которым Испания и Марокко осуществляют конструктивное сотрудничество. В октябре 2012 г. Марокко ратифицировал подписанное еще в 1992 г. Соглашение о перемещении лиц, транзите и реадмиссии лиц, нелегально въехавших в страну⁸.

Тем временем, в испанском обществе нарастало напряжение, связанное с пребыванием иностранцев. В испанской прессе не раз появлялись публикации, освещающие столкновения между испанцами и выходцами из стран Северной Африки. В первую очередь, это свидетельствовало о том, что испанцы не готовы к такому наплыву иммигрантов. В связи с этим Испании необходимо принимать определенные меры по снижению напряженности в обществе. Испания, по сравнению с другими странами ЕС, столкнулась с явлением ксенофобии относительно недавно. Именно поэтому в данном вопросе она нуждается в поддержке ЕС, сотрудничестве с соседними странами, в разработке четкой системы мер борьбы с подобным явлением⁹.

Показателем растущих антииммигрантских настроений в Испании стали очередные парламентские выборы, когда Народная партия, возглавляемая Мариано Рахоем, выступила с националистическими лозунгами. Тем не менее, согласно данным Центра социологических исследований за 2010 г., проблема иммиграция находилась на 4-м месте после основных наиболее болезненных проблем Испании: безработицы, положения в экономике, терроризма. В отношении к мигрантам Испания продолжает оставаться толерантной страной Евросоюза¹⁰.

Необходимо отметить, что весной 2014 г. глава МИД Испании Хорхе Фернандес Диас обратился к ЕС в очередной раз с просьбой о материальной помощи для охраны границ, в связи с незаконной иммиграцией в Сеуте и Мелилье, в размере 45 млн евро. Дело в том, что в последние годы испанское руководство получало из средств ЕС

десятки млн евро на укрепление границы с Африкой. Очередной виток напряженности на южной границы Испании возник в начале года после того, как 1600 нелегалов атаковали пограничные укрепления испанцев. Массовые беспорядки продолжались несколько часов. Для разгона толпы пришлось применить резиновые пули. В отражении атаки беженцев испанцам оказывали помощь и находящиеся по ту сторону стены их марроканские коллеги. В результате противостояния границу удалось защитить. Однако с каждым новым разом сделать это без жертв становится все труднее. Агрессия со стороны беженцев возрастает, а еврочиновники и всевозможные правозащитники обвиняют испанскую сторону в нарушении прав человека и негуманном обращении с беженцами. Особенно сильно критика усилилась после того, как 6 февраля 2014 г. в попытке достигнуть вплавь европейской территории после очередного неудачного штурма стены потонули 15 мигрантов¹¹.

В связи с данной проблемой, которая существует в отношениях ЕС с Африкой, необходимо отметить, что 2 апреля 2014 г. в Брюсселе состоялся четвертый по счету саммит ЕС — Африка. Этой встрече предшествовали европейско-африканские саммиты в 2000 г. в Каире, в 2007 г. — в Лиссабоне и в 2010 г. — в Триполи. В этом мероприятии приняли участие в общей сложности главы государств и правительств из 70 стран, а также руководители институтов ЕС и Африканского союза. Его участники обсудили перспективы сотрудничества в урегулировании региональных кризисов, проблему изменения климата, вопросы инвестиционной и иммиграционной политики. Что касается последнего вопроса, то этой проблеме значительное внимание было уделено в ходе выступления премьер-министра Испании Мариано Рахой, который отметил, что незаконная иммиграция является неприемлемым явлением. Необходимо повышать уровень жизни в странах, из которых идут иммиграционные потоки. Кроме того, он подчеркнул, что «Испания — единственная страна Евросоюза, у которой есть сухопутные границы в Африке». В последнее время значительно возросло число африканцев, желающих попасть в Европу через расположенные на побережье Марокко испанские анклав (Сеуту и Мелилью). В связи с этим Рахой заметил, что «ни одна страна ЕС не может позволить нелегальное проникновение на свою территорию». Поэтому особый акцент был сделан на вопросах обеспечения безопасности¹².

Таким образом, на современном этапе Испании необходимо принимать меры по снижению напряженности в вопросе наплыва имми-

рантов из Северной Африки. Испания — страна ЕС, которая испытала серьезные последствия экономического кризиса, нуждается в финансовой поддержке Евросоюза, а также в сотрудничестве с другими странами в плане разработки четкой системы мер по преодолению проблемы нелегальной иммиграции.

¹ Официальный интернет-сайт Министерства труда и социальных вопросов Испании (Ministerio de trabajo y asuntos sociales. Sección de inmigración y emigración. Estadísticas, leyes... // <http://www.mtas.es>).

² Скопич О. А. Миграционная ситуация в южном и восточном Средиземноморье на 2006—2007 годы // <http://www.iimes.ru/ru/rus/stat/2008/12/01/08>

³ Официальный интернет-сайт Министерства труда и социальных вопросов Испании (Ministerio de trabajo y asuntos sociales. Sección de inmigración y emigración. Estadísticas, leyes... // <http://www.mtas.es>).

⁴ Cortes Generales. Diario de sesiones del Senado. Comisión de Asuntos Exteriores. Celebrada el miércoles 16 de octubre de 2002. Comparecencia, a petición propia, de la Ministra de Asuntos Exteriores, Exma. Sra. Da. Ana Palacio Vállelersundi, para informar sobre las líneas generales de su Departamento;

⁵ Трофимова О. Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от... Европейская политика соседства и страны Южного Средиземноморья // <http://imemo.ru/en/publ/2011/11006.pdf>

⁶ См. подробнее: Аникеева Н. Е. Испания в период правления Хосе Луиса Родригеса Сапатеро (2004—2011 гг.). М., 2013.

⁷ На южном рубеже ЕС // <http://www.souzveche.ru/articles/politics/23158/>

⁸ Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente — Boletín Oficial del Estado. № 100, de 25 de abril de 1992.

⁹ Dialigo Mediterraneo. Percepción Española. Instituto de Estudios Estratégicos, 2001 // <http://www.europa.eu.com>

¹⁰ Синельщикова И. Г. Иммиграционная практика Испании: риски, масштабы, регламентации. М., 2012. С. 130.

¹¹ El presidente asiste a la IV cumbre UE-Africa // <http://www.lamoncloa/gog/es/01.04.2014>

¹² В регионе после падения в Ливии режима Каддафи активно действуют боевики из североафриканской ячейки «Аль-Каиды». В 2006 г. испанская полиция разоблачила в Сеуте членов группировки «Салафия Джихадия», планировавших взорвать супермаркет и атаковать казармы испанской армии.

ПОТЕНЦИАЛ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В КРИЗИСНЫЙ И ПОСТКРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

Отдельное место среди различных типов миграционных потоков занимает на сегодняшний день «студенческая» или «образовательная» миграция. Согласно ряду авторитетных зарубежных исследований¹ в период с 2000 по 2008 г. она составляла от 1,8 до 3,3 млн человек ежегодно, а к 2020 по прогнозам вырастет от 4,1 до 6,7 млн в год, что вполне сопоставимо с населением некоторых европейских государств. Безусловно, стимулом к интенсификации процессов служит интернационализация образования и открытие новых горизонтов для межстранового сотрудничества.

За последние десятилетия определились ключевые лидеры по приему и отправлению студентов. Среди них можно выделить США, Австралию, Великобританию, Францию, Германию, Японию и Китай. Резюме высококвалифицированного выпускника чаще всего содержит информацию о дипломах и стажировках, пройденных в разных частях мира.

Основные тенденции в международном образовании

В последнее десятилетие международное образование идет по пути интернационализации. Во-первых, страны и группы стран разрабатывают и стремятся к взаимному признанию и унификации ряда образовательных норм. Так, в 1999 г. была подписана Болонская декларация, которая заложила основы единого европейского образовательного пространства². В 2003 г. на Берлинской конференции по вопросам образования Российская Федерация в лице министра образования присоединилась к странам, подписавшим декларацию, что позволило российским студентам получить доступ к образовательным модулям и стажировкам, которые затем признаются на родине.

Во-вторых, каждое государство постоянно совершенствует механизмы по процедурам признания иностранных дипломов и документов об образовании. В частности, в Российской Федерации вопросами признания заведует «Главэкспертцентр» Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. Традиционно государство опиралось

на межправительственные соглашения (РСФСР, а затем Российской Федерации) об эквивалентности ряда документов об образовании. Но бесспорно новым критерием последних лет является весомость Университета, чей диплом рассматривается на предмет соответствия нормам и правилам российской образовательной системы, в мире и степень его интернационализации. Согласно постановлению Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 660, на территории страны полностью признаются документы об образовании международных учебных учреждений, которые входят в одну из первых трехсот позиций по данным международных образовательных рейтингов (*Academic Ranking of World Universities, QS World University Ranking, The Times Higher Education University Ranking*)³.

Сами рейтинги строятся также по принципу анализа, в том числе и международного компонента исследуемого Университета: доли иностранных учащихся и преподавателей относительно к общему числу, открытость и транспарентность учебного заведения, публикации сотрудников в том числе в зарубежных изданиях⁴. Они являются ориентиром не только для государств в вопросах облегчения процедур признания в отношении определенной группы Университетов, но и самими Университетами в рекламных целях в процессе борьбы за лучших студентов.

Международный компонент (как то краткосрочная учебная стажировка с получением сертификата, программа совместного двойного диплома, программа двух дипломов вузов на базе межвузовских соглашений) постепенно становится неотъемлемой частью образовательного процесса и получает широкую поддержку со стороны государства. Министерство образования Федеральной республики Германия дало установку своим Университетам, что каждый третий студент должен иметь опыт зарубежной стажировки. Для европейских студентов открываются большие возможности благодаря общеевропейским стипендиальным программам Эразмус (предполагает, прежде всего, студенческие обмены⁵) и Темпус (финансирует межвузовское сотрудничество и кроме студенческих обмены исследователей и преподавателей⁶), которые стимулируют миграцию внутри ЕС.

В-третьих, постепенно меняются подходы как Университетов, так и студентов к специализации и направлениям обучения. Двухуровневая система высшего образования (ступень бакалавра и магистра) в ходе второго этапа позволяет как углублять полученные знания в той

же самой сфере, так и менять сферу. Многие магистерские программы при наборе слушателей не определяют в качестве решающего критерия преимущество области знаний по бакалаврскому образованию, либо университета, что позволяет абитуриентам бакалаврам юриспруденции из Швеции поступить на магистерскую программу по подготовке менеджеров в Австралии. Диверсификация направлений обучения и комбинирование различных специализаций становятся в конечном счете конкурентным преимуществом выпускника, и многие Университеты уже закладывают данный тезис в основу своих рекламных кампаний.

В-четвертых, последний год все более популярными становятся массовые открытые онлайн-курсы (так называемые MOOC). Монополистами в этой сфере являются две американские компании — *Coursera* и *EdX*, которые на сегодняшний день разработали техническую базу и активно наполняют ее содержанием (действует более 600 курсов, максимальное количество слушателей каждого из них достигало 300 тысяч человек, усредненные цифры говорят о 20 тысячах участников)⁷.

Остаться или уехать домой?

Высокая интернационализация и доступность образования за рубежом определенно мотивирует студента к получению подобного опыта, т.е. активно стимулирует студенческую миграцию, но отнюдь не означает, что выпускник останется в стране. Можно выделить несколько основных моментов, которые влияют на принятие решения образовательными мигрантами (в качестве примера использован российский опыт).

Во-первых, получив образование в стране, что предполагает определенный длительный срок проживания в ней, выпускник лучше адаптирован и социализирован в принимающем обществе, чем, допустим, приглашенный эксперт из-за рубежа. Получается, что потенциальному работодателю вполне выгоден такой трудовой ресурс. Кроме того, еще в процессе завершения обучения у студента есть возможность заниматься поиском вакансий в стране и проходить собеседования. Единственным ограничением может выступать отсутствие значительного опыта у соискателя, но с другой стороны, современный работодатель достаточно гибко подходит к данному критерию и при профильности навыков кандидата даже заинтересованы в «выращивании» его в своей корпоративной культуре, нежели «переучивании» его предыдущего опыта.

Во-вторых, оформление рабочей визы, в соответствии с трудовым контрактом для выпускника и работодателя гораздо проще проходит процесс оформления документов. Согласно последним изменениям миграционного законодательства 2014 г. студенческая виза может быть продлена на территории страны без выезда за ее пределы. И опять плюсы налицо, теперь компании не нужно заниматься подготовкой приглашения, а студенту тратить средства на поездку домой и оформление визы новой визы.

В-третьих, получив образование в России и продолжая работу здесь же у иностранного студента нет необходимости проведения процедуры признания документа об образовании. И, хотя, на первый взгляд, со многими странами существуют двухсторонние соглашения, либо там успешно действуют агентства/организации и т.д., занимающиеся вопросами признания, процесс этот достаточно длительный (может занимать до нескольких месяцев) и финансово затратный (подача документов возможна лишь после уплаты государственной пошлины, если эксперты запрашивают дополнительные документы, то их подача также связана с оплатой квитанций).

С другой стороны, если выпускник сразу после окончания возвращается на родину, а в случае с иностранными студентами так поступает порядка 80–90 %, то здесь уже работают другие эффекты, которые, кстати, не всегда отрицательны для страны, выпустившей мигранта.

Среди положительных аспектов можно выделить эффект проецирования «мягкой силы» образования. Выпускник даже за пределами России транслирует те идеи, взгляды и ценности, которые заложили в него преподаватели. Минимальный срок обучения на различных образовательных программах — два года (имеется в виду уровень магистратуры), это если мы говорим о получении диплома. В некоторых случаях, когда речь идет о совместных программах или стажировках (полгода — год). Срок не большой, он не дает возможности полностью познакомиться с культурой и менталитетом страны, привыкнуть к ее нормам и традициям, социализироваться и найти свое место здесь, но и едут в Россию не случайно, а уже с определенными знаниями, представлениями, часто даже стереотипами. Едут, прежде всего, те, кто хочет понять и изучить страну, кому она чем-то импонирует или кого она завораживает. И тогда при прочих равных условиях полгода достаточно для а) развеивания стереотипов и «ложных представлений», б) стимулирования заинтересованности, которая затем провоцирует возвраще-

ние или как минимум более тщательное изучение страны уже у себя дома. Все эти краткосрочные образовательные мигранты являются теми самыми представителями своих государств, которые «инфицированы» представлениями о России через систему образования.

Следующим моментом, который необходимо подчеркнуть, является тот факт, что те знания и навыки, которые получены в российских ВУЗах будут использованы выпускниками в работе на благо другой или других стран. И здесь потенциально выигрывают те государства, где менее развиты сферы знаний, в которых лидирует научная школа Российской Федерации. К примеру, математика. Иностраный выпускник механико-математического факультета одного из ведущих Университетов вполне может быть востребован у себя в Соединенных Штатах или одном из Европейских государств. Однако следует помнить, что и критерии отбора, и сложность обучения, и квоты, выделяемые для иностранных граждан по определенным специализациям, направлены на защиту национальной интеллектуальной собственности. В условиях реальной конкуренции абитуриентов вероятнее поступление, обучение и затем возвращение домой, скажем, иностранного студента-лингвиста.

Ну и третий аспект, который считаю целесообразным обозначить, при возвращении домой или миграции в любую другую страну выпускнику российского вуза с иностранным гражданством необходимо будет пройти процедуру признания своего диплома за рубежом, что потребует дополнительного времени и средств. По некоторым специальностям, к примеру, медицинским или юридическим признание (в зависимости от страны) может быть осложнено дополнительной сдачей экзамена на профессиональную квалификацию.

Влияние экономических и политических кризисов на циклы и волны образовательной миграции

Как отмечалось ранее, по сравнению с последними десятилетиями процессы образовательной миграции интенсифицировались, однако необходимо отметить, что развивалась данная тенденция не равномерно, а скорее волнами. К примеру, если рассмотреть студенческую миграцию внутри Европейского Союза, то очевидно, что на фоне экономических кризисов в Греции и Испании потоки студентов оттуда перенаправились в другие (более экономически стабильные регионы) — Францию, Германию и Великобританию. Логика студентов тут абсолютно очевидна, получив образование в более финансово ста-

бильном регионе, они могут попытаться остаться там и найти работу. При этом одним из явных преимуществ таких выпускников является, во-первых, образование, завершенное в местном учебном заведении; во-вторых, знание иностранного языка (страны пребывания)⁸.

Как показано на диаграмме 1 и диаграмме 2, в целом после национальных экономических кризисов был зафиксирован отток внутри европейских мигрантов из Греции, Болгарии, Испании, Польши, Венгрии и Румынии в Германию. Общая тенденция коррелирует с основными направлениями студенческой миграции, которые показаны в таблице 1.

Диаграмма 1. Эмиграция из ряда Европейских государств, которые ощутили последствия экономического спада 2005–2010 гг.⁹

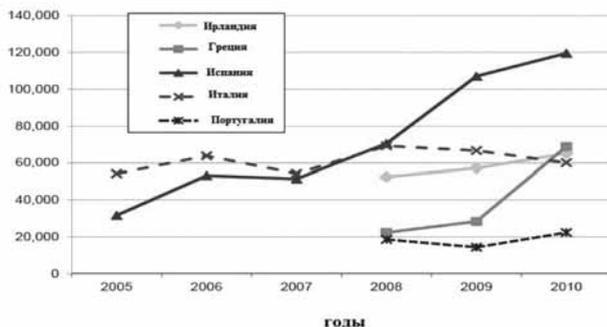


Диаграмма 2. Эмиграция из ряда европейских государств в Германию в 1996–2011 гг.¹⁰

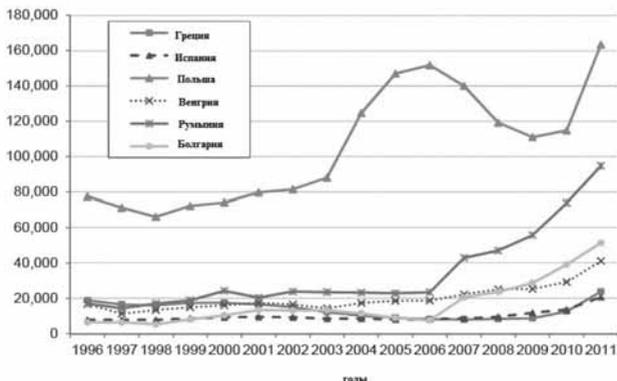


Таблица 1. Циркуляция иностранных студентов на Европейском пространстве в 2009 г.¹¹

Country of Origin	UK	Germany	France	Austria	NL	Other	Total
Germany	18,912	n/a	6,774	20,704	19,177	7,881	73,448
France	16,817	6,406	n/a	522	867	21,338	45,950
Poland	17,630	13,214	3,008	1,640	848	3,657	39,997
Italy	10,450	8,110	5,348	6,811	702	7,893	39,314
Greece	13,949	5,771	1,868	316	744	5,482	28,130
Romania	3,266	3,733	3,950	1,079	488	11,357	23,873
Ireland	22,152	394	389	69	149	392	23,545
Spain	8,400	4,929	3,908	520	843	2,632	21,232
Bulgaria	3,356	9,593	2,188	1,216	1,029	2,468	19,850
Portugal	6,081	1,693	2,781	132	322	4,601	15,610
Netherlands	5,577	1,593	673	227	n/a	5,546	13,616
Austria	1,918	7,450	433	n/a	258	690	10,749
Other	18,365	13,127	9,442	4,943	4,021	14,579	64,477
Total	165,238	89,140	50,204	43,122	33,469	103,095	484,268

Другим примером может служить отток студентов из России во Францию в 1990-х гг. Ввиду неопределенной экономической и политической ситуации начала 1990-х гг. многие талантливые молодые студенты стремились уехать из страны (по студенческой или туристической визе) в надежде остаться в стране на более длительный срок. Либеральное миграционное законодательство Французской Республики того периода вполне допускало и способствовало студенческой миграции¹².

Кроме экономических мотивов и кризисов на диверсификацию потоков международных студентов нередко влияют и политические аспекты взаимоотношений между странами. Так, в конце февраля Брюссель приостановил финансирование Швейцарии по ряду образовательных и следовательских грантов. Данные меры стали первым ответом на итоги референдума по вопросу ограничения притока иностранной рабочей силы, прошедшего в стране 9 февраля 2014 г. (50,3 % жителей высказались за введение рабочих квот для иностранцев, пребывающих в страну даже из шенгенского пространства).

Политической реакцией Брюсселя стало приостановление финансирования ряда образовательных проектов. Под запрет попали такие программы как «Горизонт 2020» и «Эразмус мундус». Проект «Горизонт 2020» является одним из инструментов ЕС на пути реализации так называемого «Инновационного союза». Примерный бюджет составляет порядка 80 млрд евро, которые расходуются на поддержку исследова-

тельских и образовательных инициатив стран-участниц. Среди приоритетов авторы выделяют следующее: усиление роли науки в группе стран-участниц; укрепления их лидерства в научных и инновационных проектах и повышение конкурентоспособности стран в мире; решение ряда социальных проблем с помощью новых научных технологий (изменение климата. Развитие транспорта и мобильности, общественная безопасность, вопросы демографии и старения населения).

Программа «Эразмус Мундус», в которой также участвует Швейцария, предполагает сотрудничество стран по линии программ обмена в области высшего образования. Она открывает горизонты для обучения в Швейцарии студентов и исследователей всех стран-участниц, а также обратный обмен в ходе которого, швейцарцы на паритетных бесплатных основах имеют доступ к образовательным и исследовательским ресурсам Европейского Союза. Проект реализуется путем выдачи образовательных и исследовательских грантов и его общий бюджет составляет более 15 млрд евро¹³.

Следовательно, в ближайшее время ожидается, что те швейцарские студенты, которые планировали воспользоваться всеми преимуществами открытой европейской образовательной зоны, переориентируются на другие регионы и страны.

Место России в глобальной образовательной миграции

Российская Федерация определенно обладает привлекательностью с точки зрения образовательной миграции. Во-первых, в силу своего экономического положения и геополитического положения активно развивается сотрудничество с обширным количеством государств, постоянно растет доля присутствия транснациональных корпораций на рынке. Следовательно, наши партнеры нуждаются в собственных специалистах, которые будут прекрасно разбираться в российской специфике. Обладая всеми новейшими технологиями в образовании (совместные программы, программы на иностранном языке, программы с региональным компонентом и т.д.), российские высшие учебные заведения готовы готовить и выпускать, в том числе и большое число иностранных кадров. Во-вторых, образование в России на сегодняшний день дешевле, чем образование скажем в Великобритании или Соединенных Штатах, что дополнительно открывает возможности для привлечения иностранных студентов из стран СНГ или восточной Европы.

В рамках современной глобализации образовательных процессов, усиливается циркуляция международных студентов. Ежегодно в Россию приезжает все больше и больше школьников и бакалавров с зарубежными документами об образовании. Безусловно, за последние годы не только учебные заведения, то и законодательство изменилось с учетом данной тенденции (поправки коснулись, прежде всего, процедуры признания иностранных документов об образовании, обсуждается проект облегчения получения гражданства для иностранных выпускников российских вузов). Важно рассмотреть, что уже сделано на пути привлечения высококвалифицированных кадров и как государство стремится препятствовать оттоку молодежи из страны.

В этом вопросе, на мой взгляд, необходимо выделить несколько ключевых моментов:

Современное развитие идет по пути создания разнообразных совместных программ и самостоятельных программ, ориентированных на иностранных студентов. Бесспорно, важно поддержать и далее совершенствовать уже существующие механизмы.

С января 2014 г. в силу вступили изменения в миграционное законодательство, которые касаются упрощения получения рабочей визы для иностранных студентов, закончивших учебные заведения в России. В перспективе больше выпускников смогут остаться в стране и внести свой вклад в развитие российской экономики.

Продолжаются дискуссии по облегчению получения российского гражданства для закончивших российские учебные заведения, что может повысить привлекательность российского образования для иностранцев.

Важная роль должна отводиться специализациям, по которым выпускаются иностранные студенты, и их востребованности на рынке. Однако на сегодняшний момент процесс диверсификации и создания новых специализаций отстает от темпов спроса рынка.

* * *

В итоге, на наш взгляд, на основании проведенного анализа можно выделить два основных вывода. Во-первых, целесообразна разработка комплексной стратегии по привлечению иностранных студентов на определенный спектр специальностей с учетом потребностей рынка труда. Проработка мер требует определенного уровня диалога между Федеральной миграционной службой РФ (по вопросу квот на

иностранцев из различных государств), Университетов (которые предоставляют различные образовательные услуги) и потенциальных работодателей (которые будут готовы потом принимать на работу выпускников с иностранным гражданством).

Во-вторых, очевидно, что различные международные кризисные ситуации (в экономической или политической сфере) провоцирует отток молодежи из страны в поисках лучшей жизни и Российская Федерация может использовать данную тенденцию в положительном ключе при эффективном управлении человеческими ресурсами (на базе разработанной стратегии, о чем шла речь выше).

¹ В том числе ежегодные доклады OECD.

² Текст Болонской декларации 1999 г. // http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf

³ Постановление Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 660 см. на сайте Главэкспертцентра (<http://glavex.ru/ru/idoc/p660.pdf>).

⁴ Официальные сайты рейтинговых агентств: The Times Higher Education University Ranking // <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/>; Academic Ranking of World Universities // <http://www.shanghairanking.com/>; QS World University Ranking // <http://www.topuniversities.com/university-rankings>.

⁵ Официальный сайт программы Эразмус // <http://www.erasmusprogramme.com/>

⁶ Официальный сайт программы Темпус // http://eacea.ec.europa.eu/tempus/index_en.php

⁷ Официальный сайт компании Coursera // <https://www.coursera.org/>. Она наиболее популярна у российских пользователей, несколько вузов уже присоединились к разработке своих MOOC, и ресурс переведен на русский язык. Официальный сайт компании EdX (<https://www.edx.org/>) содержит порядка 100 курсов.

⁸ Benton M., Petrovic M. How Free is Free Movement? Dynamics and Drivers of Mobility within European Union. MigrationPolicyInstituteEurope, 2013.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Танги А. де. Великая миграция: Россия и россияне после падения железного занавеса / Пер. с фр. М. Майзульса, И. Мироненко-Маренковой. М.: РОССПЭН, 2012.

¹³ Апанович М. Ю. Первая реакция Брюсселя на референдум в Швейцарии: Экспертный комментарий на портале МГИМО // <http://www.mgimo.ru/news/experts/document249122.phtml>

А. А. Арефьева

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ И ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ УГРОЗЫ

Современный меняющийся мир в эпоху глобализации сталкивается с многими актуальными проблемами: состояние окружающей среды, глобальная безопасность, исчерпание ресурсов и производство энергии. Все они напрямую связаны с основной особенностью мирового человеческого развития — увеличения числа людей на планете¹, именно поэтому демографическая ситуация является одной из самых важных и значимых.

В эпоху создания наднациональных образований, таких как, например, Европейский Союз, и большему сплочению европейских стран (к примеру, экономической), сильного отрыва их от многих других, актуальный вопрос демографии в этом регионе обуславливает ряд различных факторов: массовое переселение населения в европейскую зону из развивающиеся стран, увеличение числа мигрантов, обострение межнациональных взаимоотношений, след политики «мультикультурализма»², возникновение террористических угроз и вызовов безопасности, возрастание роли праворадикальных политических сил.

В европейских странах в целом сохраняются высокие темпы роста экономики (за исключением некоторых), увеличиваются из года в год ВВП, годовые темпы инфляции не превышают 2–3%. Уровень жизни населения за последнее заметно повысился, но однако многие демографические показатели резко ухудшились.

Одна из главных тенденций в области демографии в европейском пространстве снижение рождаемости, и в основном коренного населения. Эта тенденция наблюдается уже не один десяток лет: данные в открытом доступе можно посмотреть на сайте статистической службы Европейского Союза — Евростата (*Eurostat*)³. За 1960–2004 годы в странах, которые сейчас входят в Европейский союз, родился всего 261 млн человек⁴. На сегодняшний момент абсолютное число рождений сократилось в 1,5 раза, а относительное — в расчете на 1000 человек постоянного населения — в 1,8 раза.

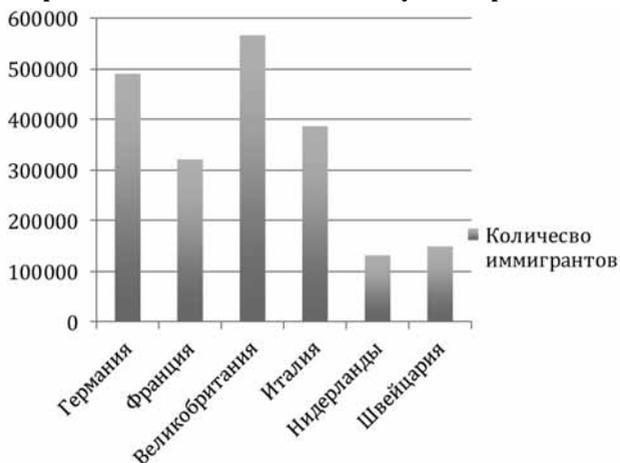
При отсутствии международных миграций, снижение этих показателей было бы еще значительно больше. В результате увеличения

продолжительности жизни, число людей, относящихся к возрастной группе старше 65 лет, в недалеком будущем вырастет в два раза. Для Западной и Центральной Европы эту ситуацию можно охарактеризовать как переход от общества с доминирующим молодым поколением в общество, где пожилые люди (старше 65 лет) имеют твердое большинство.

С конца XX в. основным фактором роста населения стран Европы становится миграция. Так, например, в 1996 г. естественный прирост населения составлял здесь 280 тыс. человек, а миграционный — почти 800 тысяч⁵. Западная Европа стала главным мировым центром притяжения иммигрантов, превосходя США — до недавнего времени лидера по этому показателю и представителя показательной проводимой политики «плавильного котла»⁶. В остальных странах Европы практически также население растет за счет притока иностранцев, обгоняя естественный прирост.

По данным Евростата количество иммигрантов остается на очень большом уровне⁷: за 2009–2012 гг. этот показатель достигает 1,7 млн человек в ЕС ежегодно⁸. Самыми «популярными» странами в Европе среди иммигрантов остаются: Франция, Италия, Нидерланды, Великобритания, Германия и Швейцария.

Статистика Евростата за 2011 г. по количеству иммигрантов



Вместе с миграционными процессами происходит еще и то, что все большая часть коренного населения европейских стран болезнен-

но реагирует на возрастающее присутствие иммигрантских инокультурных меньшинств⁹. Миграция в ее современных масштабах сильно изменила национальный состав отдельных европейских государств и всего региона в целом. При том еще многие иммигранты стремятся приобрести гражданство тех стран, где они обосновались.

Многие исследователи и эксперты говорят о «исламизации»¹⁰ Европы, обосновывая тот факт, то что многие мигранты — представители мусульманских стран, преимущественно из нестабильных ближневосточных и североафриканских государств¹¹. Хотя по сути этот термин очень спорный и мифологизированный¹², но факт в том, что примерно треть всех иммигрантов в государствах ЕС составляют граждане других членов ЕС, а 2/3 — выходцы из стран, не входящих в Союз¹³.

Д. Гойсманс в своей статье о миграции и интеграции в Европе одним из первых отметил то, что миграция как политическое явление начинает рассматриваться именно с точки зрения безопасности¹⁴. Нарастающий наплыв иммигрантов вызывает бурное недовольство определенной части населения ряда европейских стран, особенно представителей крайне правых и националистических сил, которые в последние десятилетия активизировались и ведут активную политическую борьбу: например такие политические силы как «Национальный Фронт» Франции, «Национал-Демократическая Партия Германии», и т.д. Вместе с тем «исламизация»¹⁵ Европы вызывает также террористические угрозы и вопросы безопасности европейских стран и всего мира. Считается, что миграция может оказывать на безопасность принимающего государства воздействие по четырем направлениям — политическому, социально-экономическому, культурному и правоохранительному¹⁶.

Большинство стран Европы сегодня уже не рассматривают себя как сообщества, которые готовы принимать мигрантов, как было ранее: стоит лишь вспомнить проводимую Германией политику «мультикультурализма» в начале второй половины XX в. и объявление в 2010 г. канцлером Ангелой Меркель¹⁷ то, что попытка построить мультикультурное общество в немецком государстве полностью провалилась.

Иммигранты совершенно не готовы интегрироваться в принимающее государство, не готовы принимать его культуру. Широкий резонанс получил именно дискурс о том, что большинство мусульманских иммигрантов «совершенно не готово и даже не хочет интегрироваться в немецкое сообщество»¹⁸. Мусульманские окраины Парижа,

Лондона и других европейских столиц и крупных городов — уже реальность, районы со стопроцентным мусульманским населением давно существуют в Мюнхене и Берлине. При этом мусульманские окраины даже отдаленно не напоминают традиционные европейские города, на «своей» территории мусульмане строже придерживаются традиционного уклада в одежде, языке¹⁹.

Однако по ряду причин (такие, как старение населения, нехватка рабочих рук; разрыв в уровне жизни; социально-культурные связи бывших колоний и метрополий и т. д.) поток новоприбывших мигрантов в ближайшие годы сокращаться не будет, даже, несмотря на ряд различных мер, которые предпринимает Европейский Союз и отдельные государства. Стоит отметить, что единой позиции по вопросу политики, проводимой странами Европы в отношении мусульман-иммигрантов, нет. Некоторые эксперты даже обосновывают вывод о том, что политика европейских государств по вопросам взаимодействия с мусульманским населением бессистемна²⁰.

Этнический состав мусульманских страт в европейских государствах различен по наполнению. Политические и культурные вызовы, доминанты политической активности в отношении мусульман и ответная реакция со стороны европейской исламской общественности продиктованы общими догматическими проблемами характерными для всего западного пространства: толерантностью, секуляризмом и интеграцией²¹. Общность проблем, возникающих перед мусульманами Европы, привела к возникновению межгосударственных организаций, как правило строящихся «над» огромным количеством общин этно-государственного происхождения. Помимо таких организаций, как например «Федерация исламских организаций Европы»²², на роль обще-европейских исламских объединений претендуют движения: «Милли герюш»²³ и «Братья-мусульмане»²⁴.

Малообразованность и склонность к экстремистским воззрениям среди мусульманской молодежи становится нормой во всех без исключения европейских государствах. К. Кристенв своей статье «Этнические различия в немецкой системе школьного образования»²⁵ акцентирует внимание на следующей статистике: 20 % детей с иммигрантским прошлым заканчивают школы без аттестата. Тем самым можно обосновать тезис о том, что среди мусульман-иммигрантов высокий уровень тотальной неосведомленности и безграмотности. Это может толкать многих молодых людей на мифологизированный уже европейским

массовым сознанием путь — фундаментализм, получая растущую поддержку единоверцев²⁶.

Хочу согласиться с П. С. Золотаревым в тезисе о том, «что, покинув свои бедные государства, мигранты попадают в условия, когда в силу недостаточных знаний, недостаточного уровня творческого потенциала они вновь попадают в разряд наименее обеспеченной и социально-ущемленной группы людей. Неоправданные надежды, разочарование создают предпосылки для использования этих людей в интересах транснациональных криминальных структур, а также структур международного терроризма»²⁷. Тем самым оказываясь в совершенно незащищенном положении в обществе в попытке найти свое место в принимающих странах. Религиозный фактор здесь также играет одну из ключевых ролей для вовлечения в пособничество исламскому фундаментализму, как одного из вида проявления терроризма в Европейских странах. Конечно, существуют и другие вида проявления терроризма в Европе, которые приносят значительный ущерб и ставят вопросы безопасности: например, урон, исходящий от различных левых группировок и сепаратистов, но мы здесь затрагиваем именно этот аспект — исламского терроризма, потому что он напрямую связан с потоками иммигрантов и вытекающей демографической проблемой.

Исламский фундаментализм, как явление, представление о котором свойственно для традиционно нестабильных регионов, был «приближен к самому сердцу западного мира», как отмечает видный специалист по исламу Д. Пайпс в своих статьях. После 11 сентября общественный резонанс вызывал зверские теракты в Мадриде (2004) и Лондоне (2005) и убийство Тео Ван Гога в Голландии (2004)²⁸. Например, в 2010 г. в Европейском союзе было три террористические акции, совершенные фундаменталистами: попытка нападения члена организации Аль-Шабаб на датского карикатуриста Курта Вастергард²⁹; преждевременный взрыв в туалете отеля в Копенгагене³⁰, совершенный выходцами из Чеченской Республики; два взрыва в Стокгольме^{31, 32}. Это всего лишь одни из примеров террористических актов, совершенных приверженцами исламского фундаментализма, и скорее всего выходцами-иммигрантами.

Вместе с тем в настоящее время существует и еще одна опасная тенденция, относимая к террористической деятельности прибывших в Европейское пространство — распространение радикальной идеологии, как через интернет, так и ее пропаганда другими способами;

и вербовка новых возможных участников террористических группировок. Характерно, как отмечают эксперты, что в рядах сирийских оппозиционеров и ливийских революционеров увеличивается присутствие сторонников вооруженного джихада из Европы³³. Следует ожидать, что приобретя опыт боевых действий, в конечном итоге они вернутся в свои страны, где смогут использовать его на европейской территории. Так, например, в мае 2010 г. логистическая сеть поддержки и вербовки террористов была демонтирована во Франции. Эта структура была ответственна за вербовку и отправку девяти французских и тунисских мужчин, которые уехали из Франции в июле 2008 г. — апреле 2009 г., чтобы присоединиться к борьбе с коалиционными силами в Афганистане. Они, вероятно также обучались и готовились к тому, чтобы передать террористические «навыки» по их возвращению во Францию³⁴.

По последним данным в настоящее время в Германии находится группа из 200 чеченцев, так называемый «авангард», занимающийся как раз такой деятельностью — сбором средств и вербовкой новых боевиков. Данные министерства внутренних дел Германии представляют факты по эмиграции из России, которые не оставляют сомнений: в 2012 г. 3200 граждан с российским паспортом обратились с просьбой о получении убежища в Германии. Из них 70% — чеченцы³⁵. В Германии также насчитывается свыше 50 исламских организаций, самые крупные из них «Федерация исламских организаций Европы» и «Исламское общество Франкфурта». На территории страны находятся также представители палестинской террористической организации «Хамас» и «Хезболла»³⁶.

За последние годы люди, родившиеся в Северной Африке (Алжир, Египет, Марокко, Тунис), представляют одну треть всех арестованных подозреваемых в подготовке и совершению террористических актов³⁷ в Европейских странах. Следует отметить также то, что существующая в статистике пропорция людей с гражданством ЕС (или родившийся в ЕС) также постоянно увеличивается. Это ставит под вопрос еще новую тенденцию в области безопасности — «европейский терроризм»³⁸ и радикализацию граждан Европы — делая из этого новый источник беспokoйства.

Государства — члены Европейского союза на Восточных границах до сих пор были меньшей целью для исламских террористов, нежели остальная Западная Европа (основываясь на статистике террористических актов). Однако, например, большое количество арестов пособников терроризма в Румынии указывают на тот факт, что некоторые

страны Европы могут использоваться террористами в качестве «стран-транзитов», на пути к другим своим целям. Также как отмечают эксперты, не исключена возможность, что данные страны служат эксплуатационными и тыловыми базами, из которых террористические группы могут развить свои логистические и финансовые возможности³⁹.

Таким образом, все эти явления и события обуславливают важность демографической ситуации и ее кризиса в Европейских странах; сопутствующих процессов миграции, как одного из факторов появления террористических угроз, и делают вопросы международной безопасности одними из самых важных и значимых в современном мире. Из года в год количество мигрантов из развивающихся стран будет только увеличиваться, а коренное население в европейском регионе уменьшаться, тем самым будут увеличиваться возможные террористические угрозы, вызовам которых должна в боевой готовности отвечать современная Европа. На сегодняшний момент существует необходимость проведения грамотной миграционной политики правительствами государств Европы, как меры по увеличению безопасности своих стран и целого мира.

¹ Капица С. Сколько людей жило, живет и будет жить на земле. Очерк теории роста человечества. М., 1999 (<http://malchish.org/lib/philosof/Kapitza/Kapitza.htm>).

² Рыхтик М. И., Симонов А. Л. Мультикультурализм и проблема взаимопонимания: что нужно делать? // Работа с мусульманской молодежью в образовательных учреждениях и религиозных объединениях в России и за рубежом. М.: Изд-во Московского исламского университета, 2012. С. 76–81.

³ Eurostat // <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

⁴ Демографическая ситуация в Евросоюзе // <http://www.i-club-publisher.narod.ru/demogr.htm>

⁵ Eurostat // <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

⁶ Прожогина С. В. Мультикультурализм как политика и мультикультурность как исторический феномен // Восток. Афро-азиатские общества: история и современность. 2012. № 2. С. 156–168.

⁷ Eurostat // <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

⁸ Данные по легальной миграции, если брать в расчет еще и нелегальную, этот показатель заметно вырастет.

⁹ Вайнштейн Г. И. Некультурные идентичности и перспективы общественно-политического развития современного Запада // Политическая идентичность и политика идентичности. Т. 2: Идентичность и социально-политические изменения в XXI веке. М.: РОССПЭН. 2012.

- ¹⁰ Долгополова С. Европа в объятиях ислама // Политический журнал. 2007. 3 сент. (<http://www.i-r-p.ru/page/stream-event/index-15586.html>).
- ¹¹ Сергун И. Оценка современных вызовов и угроз для региона Евроатлантики // Индекс безопасности. Т. 19. № 4(107). С. 108–110.
- ¹² Лиожье Р. Миф об исламизации // Россия в глобальной политике. 2013. № 11. С. 192–199.
- ¹³ Слука А. Демографические проблемы Западной Европы // <http://www.ieras.ru/jurnal/journal4.2000/9.htm>
- ¹⁴ Huysmans J. The European Union and the securitization of Migration // http://www.euc.illinois.edu/eucdw2011/documents/Huysmans_EUSeuritizationMigration.pdf
- ¹⁵ Долгополова С. Указ. соч.
- ¹⁶ Аксющенко Г. Иммиграция как источник вызовов безопасности. Взгляд сквозь призму отношений между Россией и Евросоюзом // Власть. 2007. № 8. С. 19–22.
- ¹⁷ Merkel Says German Multicultural Society Has Failed // <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>
- ¹⁸ Sarrazin muss sich entschuldigen // <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2009-10/sarrazin-aeusserung-integration>
- ¹⁹ Тузов К. К. Мусульмане Европы: настоящее и будущее // Восток. Афро-азиатские общества: история и современность. 2010. № 4. С. 102–112.
- ²⁰ Там же. См. также: Сарьян С. Европа: сценарии будущего // <http://www.poravank.am/ru/?page=analitics&nid=219>
- ²¹ Тузов К. К. Указ. соч. С. 102–112.
- ²² Федерация Исламских Организаций Европы обсудила социально-экономические проблемы мусульман // <http://golosislama.ru/news.php?id=15313>
- ²³ Германская полиция провела широкомасштабную операцию против турецкой исламистской группировки «Милли Герюш» (<http://www.i-r-p.ru/page/stream-event/index-24998.html>).
- ²⁴ Нечитайло Д. Радикальные тенденции в мусульманских общинах Европы // <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1190888100>; Он же. Деятельность «Братьев-мусульман» в Европе (от истории к современности) // <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1174454040>
- ²⁵ Kristen C. Ethnicische Unterschiede im deutschen Schulsystem // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2003. Nr. 21–22. S. 26–33.
- ²⁶ Тузов К. К. Указ. соч. С. 102–112.
- ²⁷ Золотарев П. С. Международный терроризм — истоки возникновения и перспективы развития // Социальные и математические средства измерения потенциала общественной безопасности в субъектах Российской Федерации. М., 2006. С. 208–220.

- ²⁸ Пайпс Д. Не превратится ли Европа в Еврабию? // The Australian. 2008. 15 апр. (<http://ru.danielpipes.org/article/5551>); Он же. Тео Ван Гог и «воспитание убийством» в Голландии // New York Sun. 2004. 16 нояб. (<http://ru.danielpipes.org/article/3095>); Он же. Швейцарские минареты и европейский ислам // Jerusalem Post. 2009. 9 дек. (<http://ru.danielpipes.org/article/7820>).
- ²⁹ Сомалиец обвиняется в попытке убийства датского карикатуриста // <http://www.cnlnews.tv/2010/01/06/attack/>
- ³⁰ Террористическая активность в туалете отеля в Копенгагене // http://mignews.com/news/disasters/world/120910_81927_36115.html
- ³¹ Полиция признала терактами два взрыва в Стокгольме // <http://www.newsru.com/world/12dec2010/vzrd.html>
- ³² Отчет Europol за 2010 г. // <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf>
- ³³ Сергун И. Указ. соч. С. 108–110.
- ³⁴ Отчет Europol за 2010 г.
- ³⁵ Вастано С. Германия: Внимание! Чеченцы // <http://inopressa.ru/article/26Aug2013/espressoedit/chechen.html>
- ³⁶ Попов И. В. Виды и степень интенсивности терроризма в Европейском союзе // <http://www.shu.ru/old/pages/magazin/n22/porov.pdf>
- ³⁷ Отчет Europol за 2010 г.
- ³⁸ Сергеев В. М. Терроризм и проблемы страны басков // ПОЛИС. Политические исследования. 2013. № 2. С. 173–176.
- ³⁹ Отчет Europol за 2010 г.

РОЛЬ ЗАРУБЕЖНОЙ КИТАЙСКОЙ ДИАСПОРЫ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ КНР В ПЕРИОД РЕФОРМ

Мировая зарубежная китайская диаспора насчитывает, по разным оценкам, минимум 35 млн человек¹, максимум 87 млн человек², то есть 36 % населения современного Китая. География размещения охватывает более 150 стран. Более 80 % зарубежных китайцев проживает в Азии, более 10 % в Америке, более 5 % — в Европе, 2 % в Океании, и около 1 % в Африке³. Объем накопленного за рубежом капитала составляет 1,5–2 трлн долл. США⁴. К настоящему моменту более 2,5 млн китайцев⁵ прошли обучение в ведущих вузах США, Канады, Японии, Великобритании, Германии и Франции. Таким образом, можно утверждать, что мировая китайская диаспора обладает значительными материальными, финансовыми и интеллектуальными ресурсами.

Эффективная диаспоральная политика в совокупности с политикой реформ и открытости, начатой в 1978 г., сделали возможным успешное использование ресурсов китайской диаспоры для модернизации Китая.

Основными задачами диаспоральной политики были: 1) привлечение капиталов зарубежных соотечественников; 2) возвращение квалифицированных специалистов из-за рубежа. Основное содержание данной политики до начала XXI в. заключалось, во-первых, в принятии специальных документов и законодательных актов, регулирующих вопросы инвестирования зарубежных китайцев в Китае (т. е. зарубежные китайцы получили дополнительные льготы перед иностранными инвесторами); во-вторых, в открытии первых специальных экономических зон (СЭЗ) в провинциях, относящихся к малой родине эмигрантов, таких как Гуандун, Фуцзянь, Хайнань (то есть, в приморских районах).

В начале XXI в. руководством КНР была разработана новая модель экономического развития, предполагающая формирование эффективной и конкурентоспособной экономики, развитие сферы услуг, курс на отечественные инновации, развитие внутреннего рынка, развитие западных и внутренних районов Китая. *Диаспоральную политику подстроили под новую модель:*

1. Отменили льготы для низко-технологичных компаний зарубежных китайцев в приморских районах;
2. Сохранили льготы для низко-технологичных компаний зарубежных китайцев в западных и внутренних районах;
3. Сохранили льготы для высокотехнологичных компаний зарубежных китайцев в приморских районах;
4. Обязали зарубежных китайских, как и местных, предпринимателей исполнять новый закон о труде, то есть, достойно оплачивать труд рабочих и соблюдать их права, а также, ввели налог на защиту окружающей среды;
5. В 2000-е гг. в целом разработали и успешно реализовали политику возвращения из-за рубежа высококвалифицированных китайских специалистов, включающую: научные программы, гранты и открытие специальных технопарков для этих специалистов с одной стороны; и проведение ярмарок вакансий в Китае и за рубежом, бизнес конференций и форумов, создание рекрутинговых компаний, занимающихся наймом этих специалистов, с другой стороны.

В результате, вклад зарубежных китайцев в экономическое развитие КНР оказался многоаспектным.

Первый аспект — это прямые инвестиции в экономику Китая, доля которых превысила 60 % (799,1 млрд долл. США) от общего объема накопленных прямых иностранных инвестиций (ПИИ) за годы реформ. Рост ПИИ в КНР в 1979—2012 гг. обеспечивался, главным образом, за счет инвестиций зарубежных китайцев, чья доля в ПИИ всегда была выше 50 %, а в 1979—1993 гг. и в 2009—2012 гг. не опускалась ниже 70 % ПИИ (см. Рис. 1).

Рисунок 1⁶

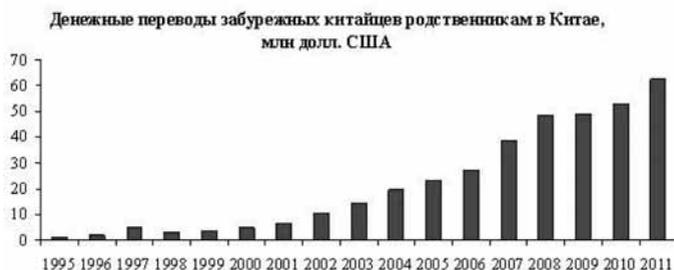


Отметим, что в 1979–2007 гг. в отраслевой структуре инвестиций доминировала обрабатывающая промышленность, причем, до 2000 г. — только трудоемкое производство экспортной продукции, а с 2001 г. можно наблюдать частичный переход на капиталоемкое производство экспортной продукции. С 2008 г., в связи с мировым финансово-экономическим кризисом и новыми условиями ведения бизнеса в Китае, происходит переход от трудоемкого к капиталоемкому и высокотехнологичному производству, переориентация с внешних рынков на внутренний рынок КНР, активное освоение сферы услуг, миграция бизнеса из приморских районов во внутренние и западные районы Китая.

Второй аспект — денежные переводы родственникам, по объему которых КНР занимает второе место в мире после Индии, и активная благотворительная деятельность.

Начиная с 2001 г. наблюдается стремительный рост объема денежных переводов зарубежных китайцев своим родственникам в КНР от 6,5 млрд в 2001 г. до 62,5 млрд долл. США в 2011 г. (см. Рис. 2).

Рисунок 2⁷



Кроме того, за 1979–2011 гг. зарубежные китайцы потратили более 70 млрд долл. США на благотворительность. 40 % всех пожертвований пришлось на образование, 30 % — на развитие инфраструктуры, и по 10 % — на медицину и здравоохранение, борьбу со стихийными бедствиями и пр.⁸ Причем более 85 % средств направлялось в провинции, относящиеся к малой родине зарубежных китайцев (Гуандун, Фуцзянь, Чжэцзян, Цзянсу и Хайнань)⁹.

Третий аспект — содействие реализации внешнеэкономической стратегии «выхода за рубеж» китайского бизнеса, провозглашенной руководством КНР в 2000 г.

Основная роль зарубежных китайцев в данной стратегии — это посредничество между китайскими компаниями и границей. Посредничество имеет много форм, к основным относятся:

Партнерство:

- образование тандемов из местных китайских компаний и зарубежных китайских компаний, ведущих хозяйственную деятельность в КНР, для выхода на зарубежные рынки;
- перекрестное открытие представительств зарубежной китайской компании в КНР и китайской компании в иностранном государстве, которое представляет зарубежная китайская компания;
- создания совместного предприятия за рубежом (предприятия, которое принадлежит зарубежным китайским и китайским предпринимателям);
- капиталовложения китайских компаний в убыточные зарубежные китайские предприятия с целью получения доступа к зарубежным рынкам;
- покупка китайскими компаниями части нестратегических активов, или технологий у ТНК, принадлежащих, или управляемых зарубежными китайцами, либо образование стратегических союзов с ТНК.

Подготовка за границей платформы для китайских компаний, «идущих за рубеж». То есть, организация сообществ, ассоциаций (например, Всемирная сеть китайских предпринимателей; Сообщество

Таблица 1. Динамика экспорта капитала, товаров и рабочей силы из КНР¹⁰

	Экспорт капитала, млрд долл. США	Экспорт товаров, млрд долл. США	Экспорт рабочей силы, тыс. человек	
			инженеры	рабочие
2000	0,92	249,20	55,60	369,30
2001	6,90	266,10	60,00	414,70
2002	2,52	325,60	78,50	410,40
2003	2,86	438,23	94,00	429,70
2004	5,50	593,32	114,70	419,40
2005	12,26	761,95	144,80	418,70
2006	17,63	968,94	198,60	475,20
2007	26,51	1217,78	236,00	505,10
2008	55,91	1430,69	271,61	467,11
2009	56,53	1201,61	326,86	450,28
2010	68,81	1577,93	376,51	470,10
2011	74,70	1898,38	324,00	488,41
2012	87,80	2049,83	344,62	505,56

зарубежных китайцев и другие), с целью обмена коммерческой информацией и сотрудничество между правительствами, коммерческими ассоциациями и компаниями КНР и зарубежных стран.

Консультационная помощь зарубежных китайских предпринимателей китайским компаниям, осуществляющим «выход за рубеж».

Активное использование этих возможностей китайскими предпринимателями способствовало росту объемов экспорта капиталов, товаров и рабочей силы из КНР (см. Табл. 1).

Отдельно следует отметить вклад *вернувшихся в КНР китайских квалифицированных специалистов и выпускников/стажеров зарубежных вузов*, которые фактически способствуют выходу страны на новый качественный уровень развития.

За 1979–2012 г. за рубеж на учебу выехало более 2,5 млн человек. По состоянию на 2012 г. число вернувшихся китайских специалистов, превысило 1 млн человек, то есть составило более 40%¹¹. Число вернувшихся с каждым годом растет, причем, начиная с 2003 г., большими темпами, чем число выезжающих на учебу за рубеж. Стремительно растет и доля вернувшихся от числа выехавших на учебу за рубеж, которая в 2012 г. составила 68,29 % против 23,40 % в 2000 г и 14,58 % в 2001 г. (см. табл. 2).

Таблица 2. Динамика выездов из КНР за рубеж с целью получения образования и динамика возвращений из-за рубежа после окончания обучения, человек¹²

	Число выехавших	Рост в % к предыдущему году	Число вернувшихся	Рост в % к предыдущему году	Доля вернувшихся от числа выехавших
2000	38989	34,77	9121	17,72	23,40
2001	83973	115,38	12243	34,23	14,58
2002	125179	49,07	17945	46,57	14,34
2003	117307	-6,29	20152	12,30	17,18
2004	114682	-2,24	24726	22,70	21,56
2005	118515	3,34	34987	41,50	29,52
2006	134000	13,07	42000	20,05	31,34
2007	144000	7,46	44000	4,76	30,56
2008	179800	24,86	69300	57,50	38,54
2009	229300	27,53	108300	56,28	47,23
2010	284700	24,16	134800	24,50	47,35
2011	339700	19,32	186200	38,13	54,81
2012	399600	17,63	272900	46,56	68,29

Вернувшиеся в КНР специалисты и выпускники зарубежных вузов заняты в государственном (30%) и частном (70%) секторах экономики Китая. Это 51–77,6% руководителей вузов, 58–62,3% руководителей докторантов, 80,5% академиков Академии наук Китая и Инженерной академии Китая, 71,7% руководителей учебных заведений всех уровней, 94% руководителей НИИ и исследовательских групп¹³. По авторским оценкам, на вернувшихся специалистов приходится 70% инновационных компаний Китая (однако большая их часть копирует западные инновационные технологии, доля собственных инноваций не превышает 20%). Индустрия рискованных инвестиций (венчурный капитал и прямые частные инвестиции) получила развитие в Китае, главным образом, благодаря вернувшимся из-за рубежа специалистам. Кроме того, они являются управленцами филиалов крупных иностранных компаний в КНР.

В заключении еще раз подчеркнем, что достигнутые весомые результаты от вовлечения зарубежной китайской диаспоры в процесс модернизации в КНР были бы не возможны без эффективной диаспоральной политики и создания благоприятных условий для ведения бизнеса в Китае. В этой связи, опыт работы Китая со своей зарубежной диаспорой можно считать более чем успешным, и имеющим практическую значимость для других стран, в том числе для России.

¹ Материалы библиотеки университета Огайо (США) // <http://cicdatabank.library.ohiou.edu/orac/population.php> (дата обращения: 28.05.2012).

² Чжу Вэньчжун, Цзя Хайтао. 20 шици 80 няньдай илай хайвай хуажэнь тоуцзы чжунго далу дэ цзинци инсянли фэньси: [Анализ экономического влияния инвестиций зарубежных китайцев в КНР с 1980-х гг.] // Сюэшу яньцзю: [Научные исследования] Гуанчжоу. 2006. № 12. С. 64.

³ Материалы библиотеки университета Огайо (США) // <http://cicdatabank.library.ohiou.edu/orac/population.php> (дата обращения: 28.05.2012).

⁴ <http://www.omnilogos.com/2011/11/14/the-overseas-chinese-a-driving-force/> (дата обращения: 11.05.2012).

⁵ Рассчитано по: Чжунго тунци няньцзянь — 2005: [Китайский статистический ежегодник — 2005]. Пекин, 2005. Табл. 21–8 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexce.htm> (дата обращения 15.04.2014)); Чжунго тунци няньцзянь — 2013. Пекин, 2013. Табл. 20–10 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexce.htm> (дата обращения: 15.04.2014)).

⁶ Составлено и рассчитано по: Чжунго тунци няньцзянь — 2000: [Китайский статистический ежегодник — 2000]. Пекин, 2000. С. 604–608; Чжунго тунци няньц-

зянь — 2002. Пекин, 2002. С. 629–632; Чжунго тунци няньцзянь — 2004. Пекин, 2004. С. 732–734; Чжунго тунци няньцзянь — 2005. Табл. 18–15 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexce.htm> (дата обращения: 15.05.2012)); Чунго тунци няньцзянь — 2013. Табл. 20–10 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexce.htm> (дата обращения: 15.04.2014)); Чжунго цяоцзы цие фачжань няньду баогао — 2008: [Годовой доклад по развитию компаний с капиталом зарубежных китайцев в КНР — 2008]. Пекин, 2009. С. 2–3; Хайвай хуацяо хуажэнь юй чжунго гайгэ кайфан: [Зарубежные китайцы и политика реформ и открытости в КНР] / Гл. ред. Жэнь Гуйсян. Пекин, 2009. С. 271; Хуацяо хуажэнь юй синь чжунго: [Зарубежные китайцы и новый Китай] / Гл. ред. Чжан Инлун. Гуанчжоу, 2009. С. 227.

⁷ Данные по миграции и денежным переводам в страны мира с сайта Всемирного банка (<http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances> (дата обращения: 15.04.2014)).

⁸ Хайвай хуацяо хуажэнь юй чжунго гайгэ кайфан: [Зарубежные китайцы и политика реформ и открытости в КНР] / Гл. ред. Жэнь Гуйсян. Пекин. 2009. С. 401.

⁹ Рассчитано по: Хайвай хуацяо хуажэнь юй чжунго гайгэ кайфан: [Зарубежные китайцы и политика реформ и открытости в КНР] / Гл. ред. Жэнь Гуйсян. Пекин. 2009. С. 403–404 (<http://www.chinanews.com/zgqj/news/2010/05-20/2295127.shtml> (дата обращения: 15.08.2011)).

¹⁰ Составлено по: Чжунго тунци няньцзянь — 2010. Табл. 6–3; 6–13 и 6–14 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexce.htm> (дата обращения: 20.05.2012)); Чжунго тунци няньцзянь — 2013. Табл. 6–20 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexce.htm> (дата обращения: 15.04.2014)); http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI/wztj/wstztj/lywztj/t20110117_130181.htm (дата обращения: 15.10.2012); http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI/wztj/jwtztj/t20110921_137372.htm (дата обращения: 15.10.2012); http://www.fdi.gov.cn/1800000121_33_792_0_7.html (дата обращения: 10.11.2013); <http://www.chinairn.com/news/20130911/144929322.html> (дата обращения: 15.11.2013); <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexce.htm> (дата обращения: 15.11.2013); <http://finance.sina.com.cn/roll/20110228/18199445631.shtml> (дата обращения: 15.10.2012); http://www.askci.com/news/201301/10/105425_27.shtml (дата обращения: 15.11.2013).

¹¹ Рассчитано по: Чжунго тунци няньцзянь — 2005: [Китайский статистический ежегодник — 2005]. Пекин, 2005. Табл. 21–8. (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexce.htm> (дата обращения 15.04.2014)); Чунго тунци няньцзянь — 2013. Пекин, 2013. Табл. 20–10 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexce.htm> (дата обращения: 15.04.2014)).

¹² Составлено и рассчитано по: Чжунго тунци няньцзянь — 2013. Пекин, 2013. Табл. 20–10 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexce.htm> (дата обращения: 15.04.2014)).

¹³ Ван Хуэйяо. Хайгуй шидай: [Эпоха хайгуй]. Пекин, 2005. С. 173.

Д. К. Бекашев

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ

Декларация о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г., подписанная Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией, отмечает, что основным содержанием дальнейшей интеграции этих стран будет полная реализация потенциала Таможенного союза и Единого экономического пространства, совершенствование и дальнейшее развитие договорно-правовой базы, институтов и практического взаимодействия по ряду направлений, среди которых также выделено обеспечение эффективного функционирования общего рынка трудовых ресурсов и сотрудничество в вопросах миграционной политики.

Согласно ст. 3 Договора о евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г., подписанного Беларусью, Казахстаном и Россией, Комиссия осуществляет свою деятельность помимо всего прочего и в сфере трудовой миграции.

Стороны данного Договора учреждают Евразийскую экономическую комиссию как единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства.

В соответствии с Декларацией о евразийской экономической интеграции стороны будут стремиться завершить к 1 января 2015 г. кодификацию международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и на этой основе создать Евразийский экономический союз.

На данный момент нет какого-либо международного договора или иного акта, который бы касался вопросов трудовой миграции в рамках Евразийской экономической комиссии или будущего Евразийского экономического союза. В связи с этим мы можем лишь прогнозировать о регулировании вопросов передвижения рабочей силы в этом интеграционном образовании.

По словам Президента Российской Федерации В. В. Путина «мы создаем колоссальный рынок с более чем 165 млн потребителей,

с унифицированным законодательством, свободным передвижением капиталов, услуг и рабочей силы». Далее он подчеркивает, что «для граждан снятие миграционных, пограничных и прочих барьеров, так называемых «трудовых квот» будет означать возможность без всяких ограничений выбирать, где жить, получать образование, трудиться»¹.

Создание общего, а затем и единого внутреннего рынка, основной составляющей которого являются «четыре свободы» (а именно: свобода передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов) было закреплено ранее в учредительных договорах Европейских Сообществ и Европейского союза.

Таким образом, очевидно, что в рамках Евразийской экономической комиссии (и впоследствии Евразийского экономического союза) будет действовать модель трудовой миграции, схожая с тем, что есть в Европейском союзе. Она основана на свободе передвижения рабочей силы в рамках государств-членов этих объединений.

В связи с этим целесообразно рассмотреть правовое регулирование трудовой миграции в Европейском союзе и предположить, что нечто подобное будет и в Евразийской экономической комиссии (Союзе).

В Европейском союзе установлена особая система трудовой миграции. Свобода передвижения лиц внутри Союза закреплена в учредительных договорах Европейских сообществ и Европейского союза. Помимо этого, свобода передвижения работников получила развитие в Хартии Европейского союза об основных правах 2000 г. в целом ряде актов вторичного права (регламентах и директивах) институтов Европейского союза, а также в решениях Суда Европейских сообществ.

Первоначально, в 1960-х годах, свободное перемещение вводили в качестве правовой базы для трудовых мигрантов из Южной Европы (прежде всего для итальянцев), которые остро нуждались в доступе на рынки труда Центральной Европы (особенно Германии). Вследствие изменения ситуации на рынке труда и опасения «наплыва мигрантов» из Южной Европы в Северную свобода перемещения подверглась ограничениям, когда в ЕС вступили Греция (1981 г.), Испания и Португалия (1986 г.). Греческие мигранты лишь через шесть лет получили право свободно выбирать место работы в ЕС. Их испанским и португальским коллегам предстояло ждать семь лет, но поскольку значительного всплеска миграции не произошло, они получили право перемещаться на год раньше².

Составными частями свободы передвижения работников, установленной в Договоре об учреждении Европейского сообщества, являются следующие права:

- принимать реально сделанные предложения о трудоустройстве;
- свободно передвигаться с этой целью по территории государств-членов;
- оставаться на территории государства-члена с целью трудоустройства в соответствии с положениями, регулирующими трудоустройство граждан такого государства, и установленными законами, регламентами или административными документами;
- оставаться на территории государства-члена после окончания трудовой деятельности в этом государстве, при соблюдении условий, содержащихся в регламентах для применения этого положения.

Свобода передвижения работников в Европейском союзе затрагивает как права работников, являющихся гражданами Союза, так и членов их семей (независимо от гражданства, в противном случае практическое осуществление данной свободы было бы в значительной степени ограничено), а также права лиц, не являющихся гражданами Европейского союза (граждан третьих стран).

Однако, несмотря на высокий потенциал принципа свободы передвижения, лишь немногие граждане Европейского союза реализуют его практически. Общее количество постоянно проживающих в ЕС работников-мигрантов составляет около 2,5 млн, т.е. примерно 1% от всей рабочей силы в ЕС. После расширения ЕС ситуация не претерпела значительных изменений. Рассматривая перспективы трудовой миграции в Евразийской экономической комиссии, можно с уверенностью предположить, что в ней свобода передвижения рабочей силы будет реализована значительно активнее.

Среди актов Европейского союза, касающихся регулирования свободы передвижения работников, наиболее важное значение имеют Директива 2004/38/ЕС о праве граждан Европейского союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств — членов ЕС 2004 г. и Регламент 1612/68 о свободе передвижения работников в Сообществе 1968 г.

Согласно статье 39 Договора об учреждении Европейского сообщества и Регламенту 1612/68, каждый гражданин любого из государств-членов Европейского союза имеет право на осуществление трудовой деятельности в другом государстве-члене Союза.

Следует отметить, что определение термина «трудоустроенный (работник) — мигрант» в актах Европейского союза в прямом виде отсутствует.

Директива 2004/38/ЕС, дополнившая Регламент 1612/68, определяет условия доступа работника-мигранта к работе по найму и содержит положения о равном обращении при осуществлении работы по найму к работникам-мигрантам по сравнению с работниками-гражданами принимающего государства-члена Европейского союза. Трудоустроенные-мигранты не могут быть ущемлены в том, что касается их прав на вознаграждение; участие в управлении предприятием в процессах производственной демократии; продвижение по службе; доступ к получению профессионального обучения; социальным льготам; свободный доступ к получению помощи в службе занятости принимающего государства-члена Союза и др.

В целом, Директива 2004/38/ЕС упразднила любые формальности, препятствовавшие передвижению работников по Союзу. Она предусматривает отмену обязательства для граждан Союза по получению вида на жительство и заменяет его более упрощенной системой регистрации по месту проживания. Для регистрации гражданину Европейского союза необходимо представить удостоверение личности, обязательство по приему на работу, выданное работодателем, справку с места работы или иной документ, подтверждающий факт занятости.

Договор об учреждении Европейского сообщества не только закрепляет и детализирует право на свободу передвижения лиц, но и содержит два исключения из принципа свободы передвижения. Они касаются возможности государств-членов вводить ограничения, связанные с необходимостью обеспечения общественного порядка, общественной безопасности и здравоохранения, а также запрета на доступ к государственной службе.

Кроме того, некоторые ограничения в свободе передвижения работников внутри Европейского союза могут устанавливаться в результате процессов расширения Союза и присоединения к нему новых государств-членов. Они устанавливаются, как правило, в актах о присоединении к Европейскому союзу, предусматривающие временные ограничения на свободу передвижения работников из присоединившихся стран на срок от 5 до 7 лет.

Особо стоит сказать о правовом регулировании в актах Европейского союза отношений, связанных с трудовой миграцией из государств, не являющихся членами Союза. Этот вопрос будет иметь серьезное значение для Евразийской экономической комиссии, поскольку

значительная масса трудовых мигрантов, особенно в России и Казахстане приезжает из других государств, не являющихся в настоящее время членами Комиссии.

Прежде всего, Европейский союз заинтересован в привлечении высококвалифицированных специалистов из третьих стран. В связи с этим, 25 мая 2009 г. была принята Директива 2009/50/ЕС об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран для осуществления высококвалифицированной трудовой деятельности в Европейском союзе.

Данный акт направлен на упрощение административных процедур получения разрешения на выезд и трудоустройство, а также на улучшение правового положения тех специалистов из третьих стран, которые уже легально находятся и работают на территории Европейского союза.

Согласно Директивы 2009/50/ЕС в Союзе вводится специальный документ под названием «Европейская голубая карта», цвет которой олицетворяет цвета флага Союза. Этот документ предоставляет квалифицированным сотрудникам из третьих государств одновременно право на временное проживание и разрешение на осуществление трудовой деятельности на территории Европейского союза.

Таким образом, рассмотрев особенности правового регулирования трудовой миграции в Европейском союзе, можно сделать ряд предположений относительно будущего передвижения рабочей силы в Евразийской экономической комиссии (и в будущем Евразийском экономическом союзе) и перспектив его правового регулирования.

Думается, что было бы целесообразно также разделить регулирование трудовой миграции в этом интеграционном объединении на два блока:

- регулирование трудовой миграции работников, являющихся гражданами государств-членов Комиссии внутри него;
- регулирование трудовой миграции граждан третьих стран, работающих в государствах Комиссии.

При этом очевидно, что потребуются принятие соответствующих нормативно-правовых актов для обеих групп трудящихся. Учитывая цели создания Евразийской экономической комиссии и заявленную тесную интеграцию для работников первого блока было бы логично применять термин «работник (трудящийся)», а для второй — «трудящийся-мигрант». Это связано с тем, что трудящиеся-мигранты — это, прежде всего, иностранные граждане, в то время как свобода передвижения в будущем Евразийской экономической комиссии не подразумевает ограничений для граждан государств-членов.

Для трудящихся первого блока важно предусмотреть в таких актах определение термина «работник (трудящийся)». Оно должно быть единым. Можно было бы дать следующее примерное определение: работник (трудящийся) — это гражданин государства-члена Евразийской экономической комиссии, ищущий работу или работающий по найму и получающий вознаграждение за свою работу.

Для работников второго блока определение может быть следующим: трудящийся-мигрант — это лицо, не являющееся гражданином государства-члена Евразийской экономической комиссии, проживающее на территории государства — члена Комиссии на законных основаниях, ищущее работу или работающее по найму и получающее вознаграждение за свою работу.

Поскольку в Евразийской экономической комиссии будет осуществляться свобода передвижения рабочей силы граждан-членов, важно, по нашему мнению, урегулировать, прежде всего, трудовую миграцию из государств, не являющихся ее членами, т. к. с первыми сложно предвидеть какие-либо сложности в правовом плане. Это же подтверждает и практика Европейского союза. Однако следует иметь в виду, что, несмотря на заявленную свободу для граждан государств-членов, тем не менее, должны быть предусмотрены ограничения, связанные с необходимостью обеспечения общественного порядка, общественной безопасности и здравоохранения, а занятием должностей на государственной службе. Данные ограничения вполне обоснованы и применяются, в частности, в Европейском союзе.

Кроме того, представляется целесообразным ввести в будущем некоторые ограничения свободы передвижения работников, являющихся гражданами новых государств-членов Евразийской экономической комиссии. Например, в Европейском союзе такие ограничения устанавливаются, как правило, в Актах о присоединении к ЕС, предусматривающие временные определенные ограничения на свободу передвижения работников, охватывающие период от 5 до 7 лет.

Стоит отметить, что когда в Европейском союзе обсуждали перспективы его расширения на восток континента, тема трудовой мобильности заняла приоритетное место в политической повестке дня. В отличие от прежних расширений, высокоразвитым государствам ЕС впервые предстояло открыть границы с гораздо менее развитыми соседями (например, Финляндии с Эстонией, Германии с Польшей, Австрии со Словакией). В связи с этим предполагался значительный рост

притока трудовых мигрантов. В результате, Европейским союзом было принято решение заключить договоры о переходном периоде с большинством новых членов (с Венгрией, Латвией, Литвой, Польшей, Словакией, Словенией, Чехией, Эстонией). Данные договоры позволяли ограничивать в течение оговоренного срока доступ на рынок труда государств-членов Союза. С 1 мая 2004 г. все прежние члены Европейского союза имели право два года не принимать работников из присоединившихся стран. Также предусматривалась возможность продлить этот период еще на три года в 2006 г. Однако большинство государств-членов ЕС решили открыть свои рынки труда для граждан новых членов ранее отмеченного срока.

Как представляется, с политической точки зрения договоры о переходном периоде выглядят удачным компромиссом, поскольку являются откликом на существующие мнения об угрозе для национальных рынков труда и способствуют повышению общественной поддержки расширения. Кроме того, введение сроков ограничений дает новым членам возможность и время улучшить их социально-экономическое положение и снизить резкую утечку квалифицированных специалистов.

В будущих актах Европейской экономической комиссии или, вероятно, Евразийского экономического союза важно предусмотреть также запрет на какую-либо дискриминацию работников из стран-членов этого интеграционного объединения. В частности, такие работники должны пользоваться равными правами и возможностями в отношении их труда. Данное право должно применяться ко всем гражданам государств-членов, независимо от цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку.

Что касается трудящихся-мигрантов из третьих стран, то в данном случае помимо соответствующей терминологии в будущих актах Евразийской экономической комиссии (или Союза) необходимо учитывать устоявшиеся в международном праве стандарты в области трудовой миграции. Прежде всего следует иметь в виду нормы Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., Конвенции МОТ № 97 (пересмотренной) о трудящихся-мигрантах 1949 г., Конвенции № 143 о злоупотреблениях в области

миграции и обеспечения трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. Данные международные договоры являются единственными на универсальном уровне, принятыми по вопросам трудовой миграции. С точки зрения своих общих целей эти конвенции являются сходными: содействовать осуществлению прав и защите лиц, мигрирующих в целях получения работы, и сдерживать и, в конечном счете, ликвидировать нелегальную миграцию.

Кроме конвенций, принятых на универсальном уровне, следует также учитывать нормы, принятые на региональном уровне: Конвенции Совета Европы о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г., Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств 2008 г., Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей 2010 г. и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г., заключенных в рамках Таможенного союза Евразийского экономического сообщества.

В будущих актах Евразийской экономической комиссии, посвященным регулированию трудовой миграции работников из государств, не являющихся ее членами, следует предусмотреть следующие основные положения (разделы):

- терминологический аппарат;
- сфера компетенции;
- запрет на дискриминацию;
- права трудящихся мигрантов и членов их семей;
- положения применимые к конкретным категориям трудящихся—мигрантов и членам их семей;
- содействие созданию нормальных, справедливых, гуманных и законных условий в отношении международной миграции трудящихся и членов их семей;
- применение международно-правового акта.

За основу будущих норм стоит взять установившиеся стандарты в области трудовой миграции.

Думается, что в отношении свободы передвижения рабочей силы в Евразийской экономической комиссии необходимо учитывать опыт Европейского союза и те проблемы, с которыми ему приходилось и приходится сталкиваться.

Прежде всего, важно подчеркнуть, что трудовая миграция является предметом горячих дебатов в Европе. С одной стороны, население Ев-

ропейского союза быстро стареет, безработица во многих странах высока, квалифицированные специалисты и рядовые работники не хотят занимать низкооплачиваемые или непрестижные должности. В миграции видят средство, помогающее решить в ближайшей перспективе хотя бы часть этих проблем. С другой стороны, существуют многочисленные опасения, что открытие границ вызовет деформацию рынка труда и коллапс систем социального обеспечения, приведет к неконтролируемым рискам в сфере безопасности и к утрате национальной идентичности.

Европейский союз дал возможность гражданам государств-членов свободно перемещаться из одной страны Союза в другую. Однако ликвидация видимых национальных рубежей не привела к значительному увеличению внутренней миграции. Данный факт побуждает обратить внимание на те препятствия для миграции, которые не связаны с пограничным контролем, в частности, административные, финансовые, культурные, языковые и социальные барьеры, а также на свойства национальной ментальности.

Следует отметить, что созданная в 2011 г. Евразийская экономическая комиссия уже сейчас уделяет пристальное внимание актуальным вопросам сотрудничества государств-участников этого интеграционного объединения по вопросам трудовой миграции. Так, Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 августа 2012 г. № 154 утверждено Положение о Консультативном комитете по миграционной политике.

Данный орган создан при Коллегии Евразийской экономической комиссии в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии 2011 г., согласно которому Комиссия осуществляет свою деятельность помимо всего прочего и в сфере трудовой миграции.

Основными задачами Комитета являются проведение консультаций с представителями государств — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства и выработка предложений по вопросам создания унифицированного правового режима в части трудоустройства граждан государств-членов, формирования договорно-правовой базы для осуществления единой миграционной политики.

Согласно Положению Комитет по миграционной политике осуществляет следующие функции: разрабатывает предложения по гармонизации и унификации законодательства государств-членов в области трудовой миграции, по созданию общего рынка труда, обеспечению

свободного передвижения граждан государств-членов внутри Единого экономического пространства; подготавливает предложения по разработке международных договоров, направленных на дальнейшую интеграцию в сфере миграционной политики; вырабатывает меры по содействию организованному набору и привлечению трудящихся-мигрантов на территории государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности; участвует в разработке совместных целевых программ и мероприятий в области миграции; вырабатывает предложения по совершенствованию информационного обмена в сфере трудовой миграции между уполномоченными органами государств-членов; вырабатывает предложения по совершенствованию миграционного контроля, повышению эффективности взаимодействия миграционных и иных заинтересованных органов государств-членов в обеспечении защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, предотвращении нелегального использования труда трудящихся-мигрантов; осуществляет иные функции в пределах своей компетенции.

Комитет по миграционной политике является первым органом Евразийской экономической комиссии, который создан для сотрудничества государств-членов по вопросам трудовой миграции. Учреждение Комитета — это важный шаг на пути реализации положений Декларации о евразийской экономической интеграции 2011 г., касающихся обеспечения эффективного функционирования общего рынка трудовых ресурсов и сотрудничества в вопросах миграционной политики.

¹ <http://izvestia.ru/news/502761>

² Кунц Я., Лейнонен М. Европа без границ: риторика, реальность или Утопия? // ЮНЕСКО. Миграция без границ. Эссе о свободном передвижении людей / Под ред. А. Пеку и П. де Гюштенера. М., 2009.

П. А. Вовкодав

ПЕРСПЕКТИВЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ИММИГРАЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: БРИТАНСКИЙ ОПЫТ

Массовые миграции были известны человечеству в течение практически всей его истории, хотя зачастую причины, масштаб и последствия их для жизни людей и обществ различались качественным образом. Так, миграция в современном мире — это явление с большим количеством неизвестных, формат которого во многом определяется эпохой и характерными для текущего периода особенностями общественного устройства. Глобализация и постиндустриальная экономика, современное понимание права и крайне насыщенное содержание информационного пространства в значительной степени влияют не только на сами социальные процессы, но и на их восприятие обществом, и на возможность ими управлять. Являясь страной мирового авангарда, Великобритания в полной мере подвержена тем демографическим процессам и преобразованиям, которые стали типичными в течение последних десятилетий для многих стран развитого мира. Вопрос, однако, заключается в том, в какой мере политическая система страны способна оперативно реагировать и приспосабливаться к меняющимся условиям и способна ли вовсе.

Демографические преобразования в британском обществе в последние годы действительно беспрецедентны. Стремительный рост иммиграции, связанный с реформами 1997 г. по упрощению правил получения гражданства и фактически совпавший с эффектом от расширения границ Евросоюза, привели к тому, что по данным последней переписи 2010 г. около 13 % населения (7,5 млн человек) не были рождены в Великобритании¹. При этом, в районах крупных городских агломераций эта цифра значительно выше: в наиболее густонаселенном Лондоне пропорция доходит до 40 % проживающих. В общем же численность иностранцев, увеличилась более, чем в полтора раза в течение всего лишь 10 лет: с 2001 по 2011 гг. Конечно, кризис внес свои коррективы в динамику миграционных процессов, и после 2010 г. наметилась некоторая тенденция к сокращению притока иммигран-

тов, но в целом обещанного правительством снижения иммиграции не наблюдается.

Дополнительная сложность заключается в том, что сбор информации государственными службами нередко базировался на выборочном прямом анкетировании, а потому весьма велика возможная погрешность итоговых оценок. В качестве подтверждения может служить недавний скандал, связанный с обнаружением ошибки в данных, предоставленных ранее *ONS*², в которых не были учтены как минимум еще 346 тыс. иммигрантов. В настоящий момент и до повсеместного введения электронных систем пограничного контроля лишь перепись населения остается наиболее точным источником информации.

Необходимо отметить, что за последние 10 лет очень заметно изменился этнический состав иностранцев: если в 2001 г. наиболее многочисленной группой были ирландцы (473 тыс. чел.), а второе и третье места занимали, соответственно, выходцы из Индии (456 тыс. чел.) и Пакистана (308 тыс. чел.), то в 2011 г. ирландцы по численности оказались лишь четвертыми (407 тыс. чел.). При этом в десять раз больше стало поляков (579 тыс. чел.), а количество индийцев и пакистанцев увеличилось приблизительно в полтора раза, до 694 тыс. чел. и 482 тыс. чел. соответственно. Впрочем, переписи не учитывают иммигрантов второго и третьего поколений, которые нередко сохраняют этническую и культурную идентичность своих родителей при этом фактически, являясь гражданами Соединенного Королевства.

Особое место занимает проблема нелегальной иммиграции. Не смотря на то, что по вполне объективным причинам оценить истинные ее масштабы затруднительно, специалисты называют цифры в пределах от 417 тыс. человек до 863 тыс. человек, в зависимости от того, какой сценарий — оптимистичный или пессимистичный — рассматривается³. При этом многие, предпринимаемые правительством меры, равно как и официальная риторика, направлены на борьбу как раз именно с этой группой иммигрантов. Но дело в том, что мировая практика показывает фактическую неспособность государств выдворить уже находящихся на ее территории людей в массовых масштабах. Каждый случай должен быть рассмотрен в судебном порядке и подкреплен не только соответствующими юридическими решениями, но и экономическими ресурсами.

Основными направлениями миграции являются трудоустройство и образование. Причем в течение последних нескольких лет намечают-

ся некоторые изменения в характере данных явлений. В годовом исчислении по состоянию на декабрь 2013 г. было выдано 154,8 тыс. трудовых виз и 218,7 тыс. виз ученических. В течение этого периода было так же дополнительно оформлено 77,7 тыс. краткосрочных студенческих виз и одобрено 33,7 тыс. разрешений на въезд по семейным обстоятельствам. Однако при анализе статистики, касающейся страны происхождения приезжих наблюдается явная закономерность. Дело в том, что 73% ученических виз было получено гражданами стран, не входящих в Европейский Союз, в первую очередь из Китая (87 тыс. в годовом исчислении на сентябрь 2013 г.), когда более половины трудовых виз приходится на страны — члены Евросоюза. Причем с течением времени тенденция сохраняется: в годовом исчислении в сентябре 2013 г. из 218 тыс. трудовых виз только 43 тыс. были выданы не гражданам ЕС.

На фоне таких цифр совершенно неудивительно то, как к иммиграции относится непосредственно население страны. По данным опросов *Ipsos MORI*, проводимых в начале 1990-х, иммиграция населением практически не рассматривалась в качестве сколько-нибудь важного фактора для стабильного развития государства. Однако в 2014 г. уже 40% населения считают, что для будущего страны именно проблемы иммиграции становятся ключевыми, наряду с последствиями экономического кризиса и высоким уровнем безработицы.

Действующее правительство реагирует на ситуацию путем реализации мер, практически все из которых носят ограничительный характер. Каждая новая инициатива становится поводом для бурной дискуссии в обществе, причем оценки действий правительства зачастую негативные. Одной из таких мер стала попытка снижения показателей чистой иммиграции через ужесточение правил выдачи ученических виз и введения дополнительного контроля (вплоть до контроля за посещениями занятий) за этой категорией иммигрантов. Критики реформы говорили о том, что значимость сектора образовательных услуг для британской экономики весьма высока, его объемы оцениваются в 8 млрд фунтов в год, а с учетом смежных отраслей — в 10 млрд фунтов⁴. Потому ограничительные меры могут оказаться неоправданно дорогими, особенно если учитывать высокий уровень конкуренции на рынке образовательных услуг в мире. Как показало время, наибольший удар на себя принял неуниверситетский сектор, где количество выданных виз в марте 2014 г. в годовом исчислении сократилось практически вчетверо, если сравнивать с 2011 г., когда наблюдались наибольшие значения данного

показателя. Между тем общее число ученических виз по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. выросло на 6 %, до 219 тыс., хотя так и не достигло уровня 2010 г. (245 тыс. виз)⁵.

Еще одним направлением реформ правительства были меры технического характера, а именно попытки повысить эффективность деятельности уже существующих институтов. В частности, Агентство пограничного контроля (*United Kingdom Border Agency*) была возвращена в структуру Министерства внутренних дел (*Home Office*), выполнив тем самым задачу совмещения источника формирования миграционной политики и механизма ее осуществления. Предпосылки для осуществления этих преобразований могут быть на первый взгляд очевидными, однако на практике возникает целый ряд новых сложностей. Во-первых, экономике Соединенного Королевства, плотно интегрированной в международную сеть хозяйственных связей, необходимо оперативно реагировать на изменения рыночной ситуации и адаптироваться к колебаниям собственной экономики. При этом фактическая монополия на осуществление миграционной политики не позволяет эффективно взаимодействовать и координировать действия министерств, в ведении которых находятся различные аспекты хозяйственной деятельности⁶. Речь не идет о невозможности такого эффективного взаимодействия, но пока механизм плохо отлажен. В результате, принимаются ограничительные меры, когда, к примеру, в секторе здравоохранения наблюдается явный дефицит обслуживающего персонала. То же самое относится и к сезонным работникам для сельского хозяйства.

Дополнительные сложности придает сам характер деятельности министерства внутренних дел. В конце концов, основной задачей структуры является охрана правопорядка и противодействие терроризму, и многие «гражданские» функции плохо совместимы не только с имиджем самого министерства, но и со специализацией его персонала. Действительно, такие потенциально опасные для общества явления, как нелегальная иммиграция нужно и важно ликвидировать, но это ведь далеко не определяющий фактор. Потому, учитывая то, что иммиграционные процессы во многом имеют экономический подтекст, возникает немало вопросов, касающихся целесообразности такого сосредоточения полномочий и возможных последствий для экономики и в целом для населения.

Отдельной строкой выступают недавно принятые меры по ограничению доступа к банковским услугам и на рынок жилья для лиц

с неподтвержденным миграционным статусом. Формально целесообразность реформ объясняется защитой от негативных социальных последствий, которые может вызвать массовый приток потенциально неинтегрируемых лиц и низкоквалифицированной рабочей силы, что особенно важно на фоне наблюдающегося в стране дефицита дешевого жилья и излишней нагрузки на системы здравоохранения и социального обеспечения. На самом же деле речь идет о целенаправленном воздвижении барьеров для потенциальных иммигрантов из Болгарии и Румынии, для которых с 1 января 2014 г. снимаются ряд ограничений на перемещение с целью трудоустройства внутри ЕС. На фоне взрывного роста числа иммигрантов из Польши подобные опасения действительно имеют под собой некоторую почву⁷. Более того, резкое приращение проживающего на конкретной территории населения, вне зависимости от страны происхождения приводит к вполне закономерным социальным последствиям, в том числе негативного характера: Из 371 тыс. человек иностранного происхождения, получающих пособие по безработице, 13 940 поляков; выходцы из Польши совершили на территории страны в 2010 г. 6777 преступлений и являются пятой по численности национальностью, к которой принадлежат заключенные в местах лишения свободы⁸. Более того, культурное своеобразие таких групп и их высокая численность могут приводить к их практически полному обособлению: в районах компактного проживания поляков часть указателей и дорожных знаков были переведены на польский язык, а в магазины специально завозятся польские продукты питания.

Как бы там ни было, но судя по данным *ONS* весь этот комплекс мер пока демонстрирует свою ограниченную эффективность, поскольку цель правительства по сокращению объемов «чистой миграции» до «десятков тысяч» достигнута так и не была. По данным на декабрь 2013 г. в годовом исчислении эта величина составила 212 тыс. человек⁹. Открытым остается вопрос, насколько вообще можно регулировать миграцию и можно ли добиться значимого ее сокращения относительно безболезненными методами.

Таким образом, правительство, и, фактически, партия консерваторов, выступают с позиции ограничения прав въезда всем тем, кто не приносит бы стране ощутимой пользы. Одновременно с этим, входящие в коалицию с консерваторами, либеральные демократы в качестве основной своей программы декларируют политику сдерживания наиболее радикальных решений действующей власти. К слову, такая

стратегия обозначена партией, как основная цель на ближайших парламентских выборах вне зависимости от того с кем — с лейбористами или консерваторами — им предстоит заключить подобное коалиционное соглашение¹⁰. Либеральные демократы выступают за справедливость и равенство возможностей для всех, а так же за жесткий контроль со стороны государства за соблюдением этих принципов. Впрочем, от некоторых своих заявлений партии пришлось отказаться. Скажем, либеральные демократы более не поддерживают проект иммиграционной амнистии, оказавшийся крайне непопулярным среди аудитории центристских взглядов, являющихся основным электоратом партии¹¹. Не встретили ощутимого противодействия реформы государственного аппарата и соответствующих структур, отвечающих за контроль за иммиграцией. При этом меры по возведению дополнительных барьеров для иммигрантов были осуждены, как дискриминирующие определенные группы населения¹². В целом, позиция партии не отрицает тех выгод, которые иммиграция может дать, но ее представители акцентируют внимание на необходимости эффективного контроля.

Партия лейбористов, выступающая в настоящий момент в качестве оппозиции, в контексте дискуссии вокруг миграционной политики находится в весьма специфическом положении, поскольку именно на период их нахождения у власти приходится наиболее резкий скачок численности потока иммигрантов. Вследствие этого, представители партии публично признали ошибки своей излишне либеральной миграционной политики¹³, однако все же не представили сколь-либо действенной комплексной схемы преодоления сложившейся ситуации. В публичной риторике представителей партии наличествует множество призывов и недостаточно внимания уделяется частным вопросам. Безусловно, анализируя действия лейбористов, необходимо принимать во внимание историю эволюции партии, наблюдающийся идеологический кризис, связанный с трансформациями политического пространства современности, сокращения их традиционной электоральной базы. Более того, для публичной дискуссии в настоящее время в принципе характерно сближение позиций представителей традиционно противоборствующих групп политического спектра, сведение различий к подходам решения конкретных проблем, нежели к идеологическому спору. В декларируемой политике лейбористов отчетливо просматривается сдвиг от стремления к всеобщему равенству к равенству возможностей, от условного «кейнсианства» к неолиберализму¹⁴. В пользу эгалита-

ристких рассуждений можно зачесть и периодически появляющиеся экспертные материалы, демонстрирующие выгоду и отсутствие явных негативных экономических эффектов от использования иностранной рабочей силы¹⁵. Вдобавок часть общественных проблем, вызываемых засильем мигрантов, объясняется исключительно низким уровнем жизни и социальной исключенностью приезжих, что и провоцирует их на асоциальные действия¹⁶. В общем и целом, аргументы действительно выглядят убедительно, однако базируются они на вере в сугубо рациональную природу человеческого существа и отсутствие внутренней мотивации к нерациональному поведению, что уместно для экономической теории, но с реальностью имеет мало общего.

Весьма своеобразную позицию занимает *UKIP* (Партия независимости Соединенного Королевства), представители которой утверждают, что страна перенаселена в принципе, что существующая инфраструктура и жилой фонд попросту не смогут вынести дополнительной нагрузки, а потому от иммиграции следует отказаться полностью. Исключение предполагается сделать только для высококвалифицированных специалистов, чьи знания и навыки действительно могли бы быть полезны национальной экономике, но и то на временной основе, без предоставления гражданства. Примечательно то, что достичь подобных целей партия предлагает путем выхода из ЕС и, следовательно, отказа от выполнения соответствующих соглашений. Удивительно то, что, даже принимая во внимание весьма скептическое отношение в современных демократических системах к любым заявлениям и предложениям радикального и популистского толка, партия Независимости постепенно обретает все большую и большую поддержку¹⁷. В данном случае ведь проблема выходит за рамки выбора конкретной политической программы. Партия независимости Соединенного Королевства представляет собой своего рода провокатора, осуществляющего вброс темы для обсуждения и задающего некий потолок допустимого для заявлений партий политического мейнстрима. Тем более в таком случае поднимается вопрос о возможности отказа и даже поворота вспять интеграционных процессов, до настоящего момента считавшихся основными достижениями современного глобализирующегося мира.

При всем многообразии взглядов, наблюдаемых в публичном пространстве Великобритании, есть один фактор, объединяющий представителей всех, внешне столь непохожих политических течений — сугубо экономический характер риторики и обоснования собственных

позиций. Совершенно вне поля обсуждения остается проблема формирования и развития мультикультурного общества. Политики политкорректно обходят проблематику регулирования противоречий и конфликтов, связанных с разным пониманием культурной нормы, роли автохтонной культуры принимающего сообщества и ее взаимодействия с иными культурными традициями и нормами. Дискуссия вокруг тех или иных проектов и проблем происходит в терминах потерь и приобретений для ВВП, программ социального и медицинского обслуживания¹⁸. При этом очевидно, что при прочих равных социальные издержки или выгоды экономическими показателями не учитываются, хотя их значимость для населения сложно недооценить. Более того, даже сугубо утилитарный подход демонстрирует различие в модели поведения между рассматриваемыми группами иммигрантов. К примеру, авторы из исследовательского центра Университетского колледжа Лондона, занимающегося изучением миграции, подсчитали, что в течение 10 лет, с 2001 по 2010 г., иммигранты из Европейской экономической зоны (*European Economic Area, EEA*) заплатили на 34% больше налогов, чем они получили в виде пособий и выплат, а вероятность того, что приехавшие в страну после 1999 г. обратятся к государству за помощью, на 45% ниже по сравнению с местным населением¹⁹. Если поляки в основном проявляют заинтересованность в интеграции в британскую хозяйственную модель и в среднем их вклад в систему социального обеспечения превышает изъятия, то выходцы из неевропейских регионов чаще ведут иждивенческий образ жизни.

В то же время попытки проанализировать отношение общественности к проблеме выявляет весьма однозначные тенденции. Изучение агрегированного массива данных нескольких, наиболее читаемых в стране изданий, продемонстрировало явный упор на теме нелегальной иммиграции²⁰. Безусловно, необходимо учитывать тот факт, что материалы носят новостной характер, а не аналитический и то, что средства массовой информации по сути своей являются коммерческими предприятиями, а поэтому освещаются именно те новости, которые у британцев получили бы наибольший отклик. При этом схожие тенденции демонстрируют опросы общественного мнения. По данным исследований, проводившихся в 2010–2012 гг. выявлено, что «иммигранты» в первую очередь ассоциируются с «беженцами», которые прибывают в страну в поисках постоянного места жительства (такowymi их считают 62% опрошенных)²¹. На практике же именно беженцев в стра-

ну прибывает лишь 4 % от общего числа иммигрантов, а, скажем, около 40 % получают студенческие визы и с большой вероятностью страну покинут.

Такие расхождения можно объяснить тем, что политика мультикультурализма, официально не провозглашенная в Великобритании в качестве государственной, но фактически проводившаяся в 2000-е гг., шла, как и в большинстве других стран Запада, навстречу идеям сохранения культурной самобытности. Как полагает большинство аналитиков, она привела лишь к дополнительной обособленности таких групп, в результате чего все более привычным стало появление квазиавтономных образований, которые де-факто не подчиняются действующим на территории страны правовым и культурным нормам²². Проблема усугубляется тем, что ввиду объективных причин, в сущности цементирующих маргинальное положение иммигрантов, естественная репродукция внутри изолированного сообщества приводит к закономерному воспроизводству и принятой в нем модели поведения. Для успешной интеграции необходимым условием является возможность выхода из замкнутой и нередко неблагополучной социальной среды, для чего попросту не бывает достаточных возможностей²³. Конечно, можно говорить о неизбежной постепенной адаптации носителей потенциально неинтегрируемых идентичностей к правилам поведения в принимающем сообществе, но этот процесс занимает годы, если не поколения в то время, когда демографические преобразования развиваются весьма стремительно.

Данные, предоставляемые специализированными государственными структурами вроде пенитенциарной системы, демонстрируют наличие именно таких тенденций. Скажем, в течение пятнадцати последних лет количество заключенных-мусульман в исправительных заведениях увеличилось на 200 % (достигнув 13 % от общей численности отбывающих наказание), причем тюрьма не выполняет своих воспитательных функций, а напротив — превращается в место еще большей радикализации попадающих в нее элементов²⁴. Особенно показательными эти цифры выглядят на фоне куда более скромных темпов прироста непосредственно населения, исповедующего ислам: в 2011 г. в Великобритании их официально было 2,7 млн человек или около 5 % населения²⁵.

Возникающий таким образом диссонанс между обыденным опытом и публичными заявлениями, основанными на выверенном инструментарии политкорректной дискуссии, как раз и приводит

к кристаллизации общественного неприятия в поддержке любых «решительных» мер и политических партий. Изоляционистские настроения тогда действительно предстают своего рода альтернативой интеграции, которая обернулась для нации лишь новыми вызовами и нарушением привычного жизненного уклада. Учитывая предысторию вступления Великобритании в ЕС и ее обособленное положение на периферии Европы, такая позиция может показаться вполне объяснимой. Сложности, связанные с интеграционными процессами в самом ЕС, неоднозначные представления об общеевропейской идентичности²⁶, недостаток легитимности коалиционных решений у правительств отдельных государств, а также в целом весьма шаткое с идейной точки зрения положение объединения, негативно влияют на отношение к любым инициативам и попыткам призвать к соблюдению общих правил регулирования. Отчасти поэтому феномен «Европы различных скоростей» не рассматривается в качестве модели для интеграционного объединения, а оцениваются скорее обязательства и риски для отдельных государств. С другой стороны, нельзя отрицать значимость межгосударственного взаимодействия именно для эффективного управления миграционными процессами.

В опубликованном в начале прошлого года докладе Института исследования публичной политики (*IPPR*) проводится мысль о том, что любые рассуждения об изоляционистской политике являются не более, чем спекуляцией на негативных общественных настроениях, и координация на наднациональном уровне может дать куда более значимый результат, чем индивидуализированные попытки справиться с проблемой за счет исключительно собственных сил. При этом внешняя политика Великобритании отчасти предусматривает реализацию определенных защитных мер, выраженных в создании буферной зоны между собственной территорией и странами — основными источниками притока иммигрантов. Однако подобный подход никак не учитывает интересов соседей по ЕС. Чего действительно недостает, так это миграционной политики, направленной не только на извлечение собственных сиюминутных выгод, но и по возможности максимизирующей отдачу от сотрудничества со странами-источниками рабочей силы и кадров. Продуманное стимулирование экономик партнеров позволило бы не только снизить объемы фискальных вычетов, но и перевести хозяйственные отношения на качественно иной уровень. В конце концов, такой подход стабилизирует ситуацию в долгосрочном периоде, не го-

воря уже об имиджевой составляющей²⁷. Однако в настоящее время подобная позиция в публичной дискуссии практически никак не озвучивается, и исключением не являются ни коалиционное правительство, ни лейбористы, ни, тем более — *UKIP*.

Фактически наблюдается несоответствие инструментария, находящегося в распоряжении основных политических игроков, и мер, реализация которых позволила бы решить уже назревшие проблемы в обществе. Практика политкорректности не позволяет выносить в поле публичной дискуссии те проблемы, которые в долгосрочной перспективе обладают наибольшим конфликтным потенциалом. Одновременно структура политической системы такова, что потребность общества в переменах канализируется исключительно в наиболее радикальных формах, поскольку население лишено возможности не только выражать свою позицию, но и осуществлять выбор из множества стратегий, которые попросту недоступны, ввиду весьма однообразной конфигурации политического пространства. В таких условиях не только потенциал эффективного управления миграционными процессами кажется весьма туманным, но и реальностью остаются перспективы конфликтного развития ситуации.

¹ Census Analysis, Immigration Patterns of Non-UK Born Populations in England and Wales in 2011. Office for National Statistics. 17 December 2013 // <http://www.ons.gov.uk>

² Office for National Statistics says net immigration was underestimated | UK news | The Guardian

³ Vollmer B. Irregular Migration in the UK: Definitions, Pathways and Scale. Migration Observatory report, COMPAS, University of Oxford. 11 June 2011 // <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/irregular-migration-uk-definitions-pathways-and-scale>

⁴ Mulley S., Sachrajda A. Student migration in the UK. Report. Institute for Public Policy Research. 22 February 2011 // [http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/student migration Feb2011_1824.pdf](http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/student%20migration%20Feb2011_1824.pdf)

⁵ MigrationStatisticsQuarterlyReport. May 2014 // <http://www.ons.gov.uk>

⁶ Подробнее об этом см.: Consterdine E. One step forward, two steps back: Evaluating the institutions of British immigration policymaking. Institute for Public Policy Research. 25 April 2013 // http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2013/04/one-step-forward_immigration-institutions_Apr2013_10679.pdf

⁷ Dawar A. Immigration Minister says, “It will not be like Polish invasion all over again.” Daily Express. 21 November 2013 // <http://www.express.co.uk>

- ⁸ Rainey S. Why Poles love coming to Britain // The Telegraph. 2013. 31 Jan. (<http://www.telegraph.co.uk>).
- ⁹ Migration Statistics Quarterly Report. May 2014 // <http://www.ons.gov.uk>
- ¹⁰ Helm T. Party conferences aftermath: five great shifts in the political landscape // The Observer. 2013. 6 Oct. (<http://www.theguardian.com>).
- ¹¹ Wintour P. Nick Clegg Abandons Illegal Immigrant Amnesty Proposal // The Guardian. 2013. 22 March (<http://www.theguardian.com>).
- ¹² Mason R. Chris Grayling accuses Lib Dems of Blocking Tougher Immigration Controls // The Guardian. 2013. 30 Dec. (<http://www.theguardian.com>).
- ¹³ См., например: Labour made a ‘spectacular mistake’ on immigration, admits Jack Straw // The Telegraph. 2013. 13 Nov. (<http://www.telegraph.co.uk>).
- ¹⁴ Lodge G., Paxton W., and Pearce N. Editorial: Foundational debates for the British left // Juncture. 2013. 13 Sept. (<http://www.ippr.org/juncture/171/11270/editorial-foundational-debates-for-the-british-left>).
- ¹⁵ Limits on Migration: Limits on Tier 1 and Tier 2 for 2011/12 and supporting policies. Migration Advisory Committee. United Kingdom Border Agency. November 2010 // <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/mac-limits-t1-t2/report.pdf>
- ¹⁶ См., например: Townsend M. Crime doesn't rise in high immigration areas — it falls, says study // The Guardian. 2013. 28 Apr. (www.theguardian.com).
- ¹⁷ Wintour P., Watt. N.Ukip wins European elections with ease to set off political earthquake. 26 May 2014 // <http://www.theguardian.com>
- ¹⁸ The Economic Impact of Immigration. Economic Affairs Committee of the House of Lords. April 2008 // <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeconaf/82/82.pdf>
- ¹⁹ Dustmann Ch., Frattini T. The Fiscal Effects of Immigration to the UK. Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London. November 2013 // http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_22_13.pdf
- ²⁰ William A., Blinder S. Migration in the News: Portrayals of Immigrants, Migrants, Asylum Seekers and Refugees in National British Newspapers, 2010 to 2012. Migration Observatory report, COMPAS, University of Oxford. August 2013 // [http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Report — migration in the news.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Report—migration%20in%20the%20news.pdf)
- ²¹ Blinder S., Ruhs M. and Vargas-Silva C. Thinking Behind the Numbers: Understanding Public Opinion on Immigration in Britain. Migration Observatory report, COMPAS, University of Oxford. 16 October 2011 // [http://migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Report — Public Opinion.pdf](http://migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Report—Public%20Opinion.pdf)
- ²² Вайнштейн Г. Ислам в городском пространстве и в общественном сознании Европы // *Мировая экономика и международные отношения*. 2013. № 6. С. 29–37.

²³ Малахов В. Транснациональная миграция, как проблема политической теории // Государство, миграция и культурный плюрализм: Материалы международной научной конференции. М: ИКАР, 2011. С. 36–45 (http://www.ccisru.org/books/Malahov_Transnatic.migratciyayu_sbornik.2011.pdf).

²⁴ Kern S. Britain: Muslim Prison Population Up 200%. Gatestone Institute. 2 August 2013 // <http://www.gatestoneinstitute.org/3913/uk-muslim-prison-population>

²⁵ FOI request: Statistics of the Muslim population in the UK for 2011, 2012 and 2013. Office for National Statistics // <http://www.ons.gov.uk>; David Cameron must face the challenge of Islamisation // The Telegraph. 2010. 10 Dec. (<http://www.telegraph.co.uk>).

²⁶ Это понятие во многом исходит из непосредственно самоощущения граждан и формируется под влиянием целого ряда условий. Так, факторами, определяющими самоидентификацию и принадлежность граждан, становятся и институциональная среда, и ценностные ориентиры, и путь исторического развития. Великобритания занимает островную территорию и формально от материка отделена, что обостряет ощущение «иног» опыта. Население хотя и разделяет базовые ценности европейской культурной традиции, но на интеграционные инициативы смотрит скептически, поскольку даже на уровне бытового опыта отчетливо чувствуется некая отчужденность их положения. Подробнее см.: Семененко И. С. Метаморфозы европейской идентичности // Полис. 2008. № 3. С. 80–96.

²⁷ Cavanagh M., Mulley S. Fair and democratic migration policy: A principled framework for the UK. Institute for Public Policy Research. 17 January 2013 // http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2013/01/fair-democratic-migration-policy_Jan2013_10188.pdf

НОВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ О МИГРАЦИИ И ГРАЖДАНСТВЕ

Начало 2014 г. стало для России эпохальным, что связано с рядом политических событий, кардинально повлиявших на историю развития России и Украины. Речь идет о событиях, произошедших в Республике Украина и в Республике Крым, до недавнего времени входившей в состав Украины на правах автономной республики. Кровавые события в Киеве, свидетелями которых мировое сообщество стало в феврале текущего года и последовавший за ним государственный переворот, стали причиной решения органов государственной власти и народа Республики Крым провести общенародный референдум о статусе республики. Подавляющее большинство граждан Крыма высказалось за его вхождение в состав Российской Федерации. Президент Российской Федерации В. В. Путин 21 марта текущего года подписал Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹. Подписанию данного закона предшествовало подписание и ратификация 18 марта Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов².

Безусловно, что данные политические события стали причиной внесения изменений в законодательство Российской Федерации о гражданстве и миграции. 20 апреля 2014 г. Президент РФ В. В. Путин подписал два федеральных закона: первый — Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О гражданстве Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее по тексту — Федеральный закон № 71), второй — Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 72-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 27 Федерального закона „О гражданстве Российской Федерации“»⁴ (далее по тексту — Федеральный закон № 72).

Рассмотрим подробнее изменения, внесенные в законодательство РФ о гражданстве. Федеральный закон № 71 вносит изменения в ста-

ты 14, 16, 30, 32, 33 и 35 Федерального закона РФ «О гражданстве РФ». Следует отметить, что основная цель данных изменений направлена на введение упрощенного порядка приобретения гражданства России для иностранных граждан и лиц без гражданства. Например, статья 14 в новой редакции предусматривает, что иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка в соответствии с законодательством РФ, при условии отказа указанных иностранных граждан от имеющегося у них гражданства иностранного государства вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а», «г» и «д» ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Статья 14 предусматривает, что отказ от гражданства иностранного государства не требуется в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, либо в случае, если отказ от гражданства иностранного государства невозможен в силу не зависящих от лица причин.

Правовой новеллой для законодательства РФ о гражданстве стало введение понятия «носитель русского языка» и введение института признания иностранных граждан и лиц без гражданства носителями русского языка. Носителями русского языка признаются лица (иностранцы граждане или лица без гражданства), которые владеют русским языком и повседневно используют его в семейно-бытовой и культурной сферах, если эти лица или их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации.

Закон о гражданстве РФ в новой редакции определяет порядок создания и функционирования комиссии по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка (далее по тексту — Комиссии). Комиссии формируются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами. Заявление о признании временно пребывающего на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка подается в комиссию не позднее пятнадцати суток до истечения срока временного

пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации. Заявление о признании проживающего на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка подается в комиссию не позднее, чем за три месяца до истечения срока проживания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации. По результатам собеседования с иностранным гражданином или лицом без гражданства комиссия принимает решение о признании либо непризнании этого иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка.

Решение комиссии о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка выдается данному иностранному гражданину или лицу без гражданства для подачи заявления о выдаче вида на жительство или заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 14 настоящего Федерального закона, а в случае выезда иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации для решения вопроса о последующем въезде данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российскую Федерацию. Решение комиссии о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка является неограниченным по сроку его действия. Более того закон запрещает повторное собеседование, если иностранный гражданин или лицо без гражданства уже были признаны комиссией носителями русского языка. В том случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства в результате собеседования не были признаны носителями русского языка, то они вправе вновь подать заявление о признании носителем русского языка через один год со дня предыдущего отрицательного решения.

Также данный закон вносит некоторые изменения в Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Основные изменения, внесенные в вышеуказанные нормативно-правовые акты, направлены на установление льготных условий въезда на территорию России, расширение перечня оснований продления срока временного пребывания в России, а также на введение упрощенного порядка получения вида на жительство. Все это необходимо, по мнению разработчиков закона, для создания благо-

приятных условий для приобретения указанными лицами гражданства Российской Федерации.

Как мы видим, политические процессы на Украине внесли серьезные изменения в законодательство России о гражданстве. Что же касается миграционного законодательства Российской Федерации, то полагаем, что политический кризис в Украине в случае его разрастания и эскалации на юго-востоке Украины, может стать причиной внесения соответствующих изменений в нормативно-правовые акты РФ в отношении как вынужденной миграции населения, так и трудовой миграции. Полагаем, что в ближайшие месяцы мы с вами можем стать свидетелями возникновения нового миграционного потока вынужденных мигрантов с территории Украины на территорию Российской Федерации.

¹ Федеральный конституционный закон №6-ФКЗ от 21 марта 2014 г. «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СПС «КонсультантПлюс».

² Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. №71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. №72-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 27 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ЗНАЧЕНИЕ СОГЛАШЕНИЯ О РЕАДМИССИИ В СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ РОССИИ И БЕЛАРУСИ

Сотрудничество Российской Федерации и Республики Беларусь строилось на протяжении многих лет. Нельзя забывать тот факт, что народы, живущие в этих государствах, — это преимущественно славяне, имеющие общие исторические корни. С возникновением в XI в. Киевской Руси произошло объединение территорий, «населенных различными племенными союзами, а в дальнейшем в процессе постепенного более тесного единения славянских племенных союзов сформировалась единая древнерусская народность, из которой затем и выделились русские, белорусы и украинцы¹.

В то же время, Беларусь была одной из первых республик, вошедших в состав СССР в 1922 г. В рамках СССР отношения России и Беларуси были «равноправными, взаимовыгодными и бесконфликтными», а также «взаимодействие России и Беларуси самым благоприятным образом отразилось на уровне развития промышленности и экономической стабильности обеих республик, способствовало их национально-культурному подъему»².

После распада СССР образовались отдельные независимые государства, которые нуждались в сотрудничестве с другими государствами для дальнейшего своего стабильного развития. Как известно, наравне с созданием Содружества Независимых Государств развивалось двустороннее сотрудничество между бывшими советскими республиками, в том числе и между Россией и Беларусью.

В научной литературе можно встретить следующую точку зрения относительно причин создания межгосударственных блоков на постсоветском пространстве: «За все время существования СНГ было принято несколько сотен документов. Из них существует лишь несколько десятков тех, которые функционируют. Ни одно стратегическое направление, намеченное при образовании СНГ, не привело к серьезным результатам. Не были реализованы соглашения о формировании зоны свободной торговли, о содействии созданию транснациональных

производственных, коммерческих и других структур. Именно в таких условиях начался процесс формирования межгосударственных блоков в пределах Содружества»³.

Отношения Российской Федерации и Республики Беларусь на пути к созданию Союзного государства развивались следующим образом.

21 февраля 1995 г. был подписан Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, который в основном содержит программные положения. Применительно к миграции Договор 1995 г. устанавливает, что «в условиях открытости границы между Российской Федерацией и Республикой Беларусь» государства — участники Договора будут «согласовывать и принимать необходимые меры для взаимного обеспечения безвизового въезда, выезда и пребывания граждан одного государства на территории другого» (ст. 4).

Договор 1995 г. определяет, что «граждане одного государства, постоянно проживающие на территории другого государства, будут пользоваться такими же правами, как и граждане последнего государства, с изъятиями, установленными специальным соглашением о правовом статусе граждан» (ст. 17).

В целом же Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь рассматривает вопросы безопасности и развития отношений в этой сфере.

2 апреля 1996 г. был подписан Договор об образовании Сообщества Беларуси и России, а уже 2 апреля 1997 г. президенты Российской Федерации и Республики Беларусь подписали Договор о Союзе.

8 декабря 1999 г. два государства подписали Договор о создании Союзного государства, где указано, что «Российская Федерация и Республика Беларусь создают Союзное государство, которое знаменует собой новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство» (ст. 1)⁴. При этом «каждое государство-участник сохраняет с учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий суверенитет, независимость, территориальную целостность, государственное устройство, Конституцию, государственный флаг, герб и другие атрибуты государственности».

Важным положением в контексте исследуемой темы является п. 1 и п. 6 ст. 14 Договора 1999 г., где указано, что «граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства

с момента принятия союзного нормативно-правового акта в области гражданства». Далее уточняется, что «до принятия союзного нормативно — правового акта в области гражданства правовое положение граждан Союзного государства регулируется национальными законодательными актами государств-участников, договорами между ними в данной области и настоящим Договором». На сегодняшний день отдельного нормативно-правового акта, регулирующего вопросы гражданства Союзного государства, не принято. Российская Федерация и Республика Беларусь предпринимали отдельные попытки в этом направлении: принятие Соглашения между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 сентября 1999 г., Договора о равенстве прав и обязанностей граждан на территориях Российской Федерации и Республики Беларусь от 25 декабря 1998 года⁵.

Статья 17 Договора о создании Союзного государства содержит положение, согласно которому к исключительному ведению Союзного государства среди иных видов деятельности относится «создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка, обеспечивающего свободное перемещение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы в пределах территорий государств-участников...».

19 июня 2013 г. Правительство Российской Федерации издало распоряжение № 1015-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии и Исполнительного протокола о порядке реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии»⁶, в котором указывалось, что ФМС России поручается «провести переговоры с Белорусской Стороной и по достижении договоренности подписать от имени Правительства РФ указанные Соглашение и Исполнительный протокол, разрешив вносить в прилагаемые проекты изменения, не имеющие принципиального характера».

Интересным представляется то, что до возникновения «сложностей» во взаимопонимании двух государств (скандал с экспортом разбавителей и растворителей⁷), вопрос о подписании такого рода соглашения не поднимался.

Согласно Руководству по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков, разработанному Международной организацией по миграции (МОМ) в 2009 г., реадмиссия представляет собой «действие

государства, разрешающего повторный въезд лица (собственных граждан, иностранных граждан или лиц без гражданства), о котором стало известно, что оно (данное лицо) незаконно въехало, пребывает или проживает на территории другого государства»⁸.

Соглашения о реадмиссии устанавливают «взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны»⁹.

15 ноября 2013 г. в рамках заседания Совета руководителей миграционных органов государств — участников СНГ Российская Федерация и Республика Беларусь подписали Соглашение о реадмиссии. На 6 апреля 2014 г. Соглашение не вступило в силу.

Необходимо отметить, что, взятые по отдельности, вышеуказанные государства начали заключать такого рода соглашения относительно недавно: Российская Федерация с 2003 г., а Республика Беларусь с 2012 г., в то время как практика заключения соглашений о реадмиссии восходит еще к XIX в., если брать в качестве примера страны Европы¹⁰. До заключения соглашения с Республикой Беларусь Российская Федерация уже имела опыт заключения такого рода соглашений с 37 государствами, среди которых есть государства-участники СНГ и европейские страны, а Республика Беларусь только с двумя государствами (Турция, Казахстан).

Как указал при подписании Соглашения Министр внутренних дел Беларуси И. Шуневич: «Рeadмиссия — универсальный правовой инструмент, который позволит двум странам в двустороннем порядке оперативно и эффективно решать возникающие вопросы... подписанный документ будет наиболее эффективно решать сложные технические моменты, связанные с депортацией, а также регулированием правовых отношений в данной области»¹¹.

Соглашение о реадмиссии содержит стандартные для такого типа соглашений положения, включая определение реадмиссии, порядок реадмиссии граждан третьих стран и лиц без гражданства, сроки направления и рассмотрения запросов о реадмиссии, сроки передачи и приема таких лиц, положения о транзите, защите персональных данных, расходы и принципы сотрудничества.

Согласно тексту Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о реадмиссии, подписанного 15 ноября 2013 г.,

Стороны Соглашения «будучи убеждены, что введение в действие согласованных Сторонами принципов и норм, определяющих порядок возврата, приема и передачи лиц, находящихся на территориях государств Сторон в нарушение действующего порядка въезда и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства, является важной составной частью регулирования процессов миграции»¹².

Под реадмиссией в Соглашении понимается «передача компетентными органами одного государства запрашивающей Стороны и прием компетентными органами государства запрашиваемой Стороны в порядке, на условиях и в целях, которые предусмотрены настоящим Соглашением, граждан третьих государств и лиц без гражданства, находящихся на территории государства запрашивающей Стороны в нарушение законодательства этого государства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства» (ст. 1).

Соглашение содержит положение относительно реадмиссии граждан третьих государств и лиц без гражданства, в котором указано, что реадмиссии подлежат «граждане или лица без гражданства, находящиеся на территории государства запрашивающей Стороны с нарушением законодательства этого государства по вопросам въезда, выезда и пребывания, если представлены доказательства того, что такие лица: а) въехали на территорию государства запрашивающей Стороны непосредственно с территории государства запрашиваемой Стороны...; б) на момент направления запроса о реадмиссии имеют действительное разрешение на проживание на территории запрашиваемой Стороны» (п. 1 ст. 2).

Расходы, связанные с реадмиссией и возможным сопровождением лиц, подлежащих реадмиссии, до согласованного места передачи на территории запрашиваемой Стороны, несет компетентный орган государства запрашивающей Стороны в случае, если расходы не могут быть оплачены такими лицами самостоятельно либо третьей стороной (ст. 8). Планируется, что центр для приема и передачи лиц, подлежащих реадмиссии будет создан в Минске¹³.

В чем же заключается значимость подписания Российской Федерацией и Республикой Беларусь соглашения о реадмиссии?

Во-первых, «с момента создания Союзного государства вопросу единой миграционной политики уделялось самое пристальное внимание. И основные этапы развития Союза России и Беларуси являются

одновременно и важными вехами формирования единого миграционного пространства. Пространства, в котором граждане Союзного государства могли бы в полной мере реализовывать свои права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также право на труд, на медицинскую помощь, образование и другие»¹⁴. Наравне с такими соглашениями, как Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Республикой Беларусь об использовании миграционной карты единого образца от 5 октября 2004 г., Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории государств-участников Союзного государства от 24 января 2006 г., Соглашение о реадмиссии 2013 г. можно рассматривать как элемент формирования единого миграционного пространства Союзного государства.

Во-вторых, процесс объединения вышеназванных государств в Союзное государство еще не завершился, так как до сих пор не принята Конституция Союзного государства, что свидетельствует о существовании двух суверенных государств, тесно взаимодействующих между собой по определенным вопросам.

Соглашение о реадмиссии предусматривает реадмиссию иностранных граждан и лиц без гражданства, но не затрагивает реадмиссию граждан Договаривающихся сторон, что можно рассматривать как отличительную особенность данного Соглашения, обусловленную тем, что 24 января 2006 г. было подписано Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного государства¹⁵. Данное Соглашение устанавливает, что «граждане одной стороны независимо от места пребывания (проживания) имеют право въезжать, выезжать, пребывать, следовать транзитом, передвигаться и выбирать место жительства на территории другой стороны, за исключением мест, посещение которых в соответствии последнего государства требует наличия специального разрешения» (п. 1 ст. 2).

В-третьих, Соглашение о реадмиссии рассматривается как одно из средств борьбы с незаконной миграцией.

С целью решения проблем, возникающих во время осуществления процесса реадмиссии, заключаются исполнительные протоколы для реализации соглашений о реадмиссии. Исполнительный протокол о порядке реализации Соглашения между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии¹⁶ определяет в качестве основных доказательств наличия оснований для реадмиссии граждан третьих государств и лиц без гражданства наличие действительного вида на жительство; действительное удостоверение беженца, выданное государством запрашиваемой Стороны; действительный проездной документ беженца, выданный государством запрашиваемой Стороны; а также документ, удостоверяющий личность гражданина третьего государства или лица без гражданства, с отметкой, дающей право на проживание в государстве запрашиваемой Стороны (ст. 1).

В Исполнительном протоколе к Соглашению о реадмиссии 2013 г. определяются также косвенные доказательства наличия оснований для реадмиссии граждан третьих государств и лиц без гражданства, среди которых виза государства запрашиваемой Стороны; въездная (выездная) отметка полномочных органов государств Сторон в подложном или поддельном документе; въездная (выездная) отметка соответствующих полномочных органов государств Сторон в документе любого вида, удостоверяющем личность и дающем право на пересечение границы и так далее (ст. 2).

Исполнительный протокол также содержит положения, касающиеся: содержания и порядка направления запроса о реадмиссии, а также порядок направления ответа на него; сопровождения лица, подлежащего реадмиссии или транзиту; процедуры реадмиссии или транзита; выдачи проездного документа для целей реадмиссии; расходов.

Исполнительный протокол о порядке реализации Соглашения между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии, также как и Соглашение, не вступил в силу на 6 апреля 2014 г.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что государства-участники Союзного государства относительно недавно обратили внимание на «более гуманный» механизм высылки незаконных мигрантов — реадмиссию. На постсоветском пространстве в целом главным инициатором заключения соглашений о реадмиссии выступает Российская Федерация. Любая попытка государств-участников Союзного государства урегулировать вопросы, возникающие при

высылке лица, уже представляет собой большой шаг на пути к обеспечению баланса между интересами государств по борьбе с незаконной миграцией и их обязательствами по обеспечению и контролю за соблюдением прав человека. По этой причине подписание, а в дальнейшем и реализация, Соглашения о реадмиссии между Российской Федерацией и Республикой Беларусь является важным шагом в борьбе с незаконной миграцией в рамках Союзного государства. Этот опыт ценен и для СНГ.

¹ Недилько Ю. В. Союзное государство России и Беларуси: Теоретические и историко-правовые аспекты: Дис. ... канд. юр. наук. Краснодар, 2004.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Договор между Российской Федерацией и Республики Беларусь о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. // <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10447>.

⁵ Бутько Л. Гражданство Союзного государства России и Беларуси // <http://viperson.ru/wind.php?ID=533266>

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1015-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Белоруссия о реадмиссии и Исполнительного протокола о порядке реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Белоруссия о реадмиссии» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Эксперты: правда и ложь в отношениях России и Беларуси // <http://ru.exrus.eu>. «В 2012 г. Белорусские НПЗ, увеличив закупки российских нефтепродуктов, экспортировали на европейские рынки бензин под видом растворителей и разбавителей. Экспортная пошлина на растворители в рамках Таможенного союза равна нулю, тогда как на бензин составляет 90% от экспортной пошлины на нефть.

Летом скандал вышел на поверхность, российская сторона прекратила поставки прямогонного бензина, который является сырьём для производства растворителей, экспорт растворителей в августе был прекращен. РФ предложила Белоруссии компенсировать российскому бюджету потери от «растворительного» бизнеса в размере 1,5 миллиарда долларов. Обсуждение долга продолжается до сих пор» (Россия и Белоруссия: растворительный скандал растворился? // <http://www.fuelservice.ru/blog/?p=1976>).

⁸ Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков: Опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения. Т. 1. М.: Бюро Международной организации по миграции в г. Москве, 2009. С. 13. См. также: Кажаява О. С.

Становление института реадмиссии в рамках Европейского Союза // Вестник РУДН. 2013. № 2. С. 265–273.

⁹ Абашидзе А., Киселева Е. Реадмиссия в отношениях России и ЕС // Обозреватель — Observer. 2004. № 2. С. 48. См. также: Кажаяева О. С. Указ. соч. С. 265–273.

¹⁰ См. подробнее: Кажаяева О. С. Указ. соч. С. 265–273.

¹¹ Беларусь и Россия подписали соглашение о реадмиссии // <http://odsgomel.org/rus/news/belarus/47882/>

¹² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 15 ноября 2013 г. // <http://www.fms.gov.ru/documentation/1131/details/76173/>

¹³ Беларусь и Россия заключили соглашение о реадмиссии: нелегальных мигрантов будет проще вернуть на родину // <http://www.ctv.by/belarus-i-rossiya-zaklyuchilisoglashenie-o-readmissii-nelegalnyh-migrantov-budet-proshche-vernut-na>

¹⁴ Пряхина Е. Интеграция в человеческом измерении: Что мешает формированию единого миграционного пространства Союзного государства? // <http://www.rg.ru/2011/10/27/a540151.html>

¹⁵ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного государства от 24 января 2006 г. // <http://www.belmos.ru/print.php?type=leg<ype=s&id=27>

¹⁶ Исполнительный протокол о порядке реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Белоруссия о реадмиссии от 15 ноября 2013 г., г. Минск // <http://www.fms.gov.ru/documentation/1131/details/76174/>

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: СЦЕНАРИИ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ, ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ

Формы межгосударственного сотрудничества многообразны. Начиная с первой отечественной монографии по этому вопросу¹, можно говорить о таких, как создание международных договоров двустороннего и многостороннего характера, учреждение международных организаций и осуществление непосредственных контактов между заинтересованными сторонами. Каждая из этих форм сотрудничества имеет свои особенности действия и неодинаковое значение для упорядочения общественных отношений в конкретных областях. За прошедшие полвека появилось множество промежуточных форм межгосударственного сотрудничества, их сочетания, однако с определенной долей обобщения можно воспользоваться этой схемой и сегодня, в частности, применительно к сфере миграции. Ограничиваясь организационными формами, мы рассмотрим специфику действия международных межправительственных организаций в сфере миграции, включая основные тенденции и вызовы, а также коснемся менее формализованных форм сотрудничества между государствами.

Формулировка темы настоящей статьи отражает концептуальный взгляд автора на современное международно-правовое регулирование миграции: сотрудничество рассматривается именно в сфере миграции в целом, а не по отдельным вопросам миграции, которое также, безусловно, имеет место.

Миграция — явление сложное и многогранное. Она включает в себя такие разные аспекты, как защита беженцев и других категорий вынужденных мигрантов, борьба с торговлей людьми и иными видами незаконной миграции, защита прав человека на различных стадиях миграции, перемещение трудящихся-мигрантов и многое другое. Как различаются между собой эти аспекты, так и сотрудничество по каждому из них имеет свои особенности. И в отечественной, и в зарубежной науке каждому из таких аспектов посвящена обширная литература.

Угол зрения на миграцию в данной работе иной. Несмотря на всю свою многоликость, миграция всегда (за исключением ситуации внутреннего перемещения людей) представляет собой пересечение людьми границ государств. С позиций государств, любая миграция имеет потенциал как негативного воздействия на безопасность государства, так и позитивного вклада в развитие государства и общества (развитие социально-экономическое, политическое, культурное и др.). С точки зрения мигрантов, во всех ситуациях территориального перемещения должны соблюдаться права человека.

Этот общий контекст создает определенные рамки межгосударственного взаимодействия, позволяющий выявить общие правила и исключения, выбрать оптимальную форму сотрудничества конкретного государства с другими субъектами международных отношений для наиболее эффективной защиты национальных интересов.

С учетом некоторого отставания России в таком всеобъемлющем осмыслении международно-правового регулирования миграции при несомненной важности его для нас как страны происхождения, транзита и назначения, имеющей второе по величине число мигрантов на своей территории², считаем предпринятую попытку востребованной и актуальной.

Сценарии глобального управления миграцией должны иметь в своей основе ясное представление об объеме консенсуса государств по вопросам целостного взгляда на миграцию. Впервые миграция была вынесена на универсальное рассмотрение государств в 1994 г. на Конференции по народонаселению и развитию, состоявшейся в Каире (Египет). Именно в контексте развития государства и поныне сотрудничают в сфере миграции в целом³.

Программа действий, принятая на Каирской конференции, заложила основы современного отношения к миграции со стороны государств, которое в самом общем виде сводится к следующему. «Для индивидов миграция зачастую представляет собой рациональные и динамичные усилия по поиску новых возможностей в жизни. ... Вместе с тем к миграции побуждают также такие подталкивающие факторы, как несправедливое распределение ресурсов в области развития, выбор несоответствующих технологий и отсутствие доступа к имеющимся земельным ресурсам. ... В то же время миграция имеет как позитивные, так и негативные экономические, социальные и экологические последствия для мест происхождения и мест назначения мигрантов» (п. 9.1 в отношении распределения

населения и устойчивого развития). «Упорядоченная международная миграция может оказывать позитивное воздействие как на общины происхождения мигрантов, так и на принимающие общины... Вместе с тем международная миграция означает для многих стран происхождения потерю людских ресурсов и может привести к возникновению политической, экономической или социальной напряженности в принимающих странах. Эффективная политика в области международной миграции должна строиться с учетом ограниченных экономических возможностей принимающей страны, влияния миграции на принимающее общества и ее воздействия на страны происхождения. Решение проблемы международной миграции в долгосрочном плане зависит от обеспечения всему населению возможности оставаться в своей стране» (п. 10.1 в отношении международной миграции)⁴. Эти идеи в дальнейшем были повторены как на двух Диалогах на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (2006 и 2013 гг.)⁵, так звучат и сейчас в контексте подготовки, например, специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по имплементации Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию на период после 2014 года⁶, запланированной на сентябрь 2014 г.

Таким образом, стремление к ослаблению негативных последствий миграции и увеличение использования выгод от нее составляют суть всего международного сотрудничества в данной сфере, наряду с общей работой по решению проблем развития во имя создания благоприятных условий для благополучия и процветания каждого человека в пределах страны своего гражданства.

С позиций глобального управления, коснемся международных межправительственных организаций, действующих в сфере миграции. Как не раз было сказано⁷, в настоящее время не существует какой-либо одной международной организации, которая бы охватывала своей компетенцией все вопросы, связанные с международной миграцией, или выполняла координирующую функцию по ним всем. Организаций в сфере миграции множество, и их компетенция дублируется, однако, без значительных противоречий. Все больше организаций осознают связь между миграцией и своей непосредственной компетенцией, будь то безопасность, здоровье или торговля, и инкорпорируют миграцию в сферу своей деятельности.

На эту ситуацию как на проблемную указал Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов в своем докладе от 7 августа

2013 года⁸, объяснив в п. 87 данную проблему «рядом сложных причин» и рассмотрев возможные будущие модели управления миграцией на глобальном уровне. В качестве таковых Специальный докладчик выделил возможность создания нового учреждения ООН (в том числе за счет слияния МОМ и УВКБ), распространение мандата УВКБ ООН на всех мигрантов, создание ведущего учреждения по вопросам миграции (на основе УВКБ, МОТ или УВКПЧ) и введение Международной организации по миграции с пересмотренным мандатом в состав ООН. Каждый из рассмотренных вариантов, что было также отмечено, имеет свои существенные недостатки⁹.

Отсутствие единой международной организации, каким бы объективным оно ни было, имеет свои последствия как для государств, так и для существующих международных организаций.

Государства, в целом весьма сдержанно относящиеся к принятию на себя дополнительных обязательств в сфере миграции (на что еще в 1978 г. указывал проф. Г. С. Гудвин-Гилл)¹⁰, продолжают нуждаться во взаимодействии с другими субъектами международных отношений для усиления эффективности собственных действий. Если участие в международных межправительственных организациях является слишком жесткими для государств рамками, то избираются более гибкие формы¹¹, к которым относятся региональные консультативные процессы¹², Глобальный форум по миграции и развитию¹³.

С другой стороны, международные организации, все большее число которых видит связь своей непосредственной компетенции с проблемами миграции, исходят из соображений эффективности расходования ограниченных ресурсов и создают механизмы координации, к которым относится, например Группа по проблемам глобальной миграции¹⁴ или кластерный подход к решению проблем лиц, перемещенных внутри страны¹⁵.

Таким образом, сценарии глобального управления миграцией, во-первых, становятся востребованными, озвучиваются уже на уровне ООН, Глобальной комиссии по вопросам международной миграции, а во-вторых, в отсутствие в настоящее время единой международной организации с всеобъемлющим мандатом в сфере миграции государства наращивают сотрудничество в менее обязывающих формах, а международные межправительственные организации стремятся к усилению координации между собой через учреждение специальных механизмов.

Какие вызовы стоят перед государствами в деле совершенствования организационных форм сотрудничества в сфере миграции? Представляется, что коренным вызовом является один: способность государств принять фактическое положение дел как основу для развития сотрудничества. Противоположностью этому является умышленное или неумышленное искажение картины международной миграции через манипуляции данными.

Поясним. Когда в 1994 г. прозвучал призыв к усилению фактологической базы (п. 10.8 Программы действий), государства находились уже в неравном положении в своих возможностях сбора необходимой информации. Однако Доклад Генерального секретаря ООН 2006 года¹⁶ носил достаточно сбалансированный характер и явил миру самое полное и ясное представление о международной миграции из всех, сделанных как до, так и после этого. С течением времени, однако, государства наращивали свой потенциал по сбору данных, каждое — в меру наличия ресурсов. Но можно ли сравнить, например, бюджеты Испании и Зимбабве, США и Бангладеш?

Различия в возможностях здесь достаточно четко коррелируют с объединением государств в группы развитых и развивающихся, государств глобального Севера и глобального Юга, государств приема и государств происхождения мигрантов. На подогреваемое противопоставление интересов в сфере миграции между этими группами как на фактор, негативно сказывающийся на формировании нормативных и институциональных основ международно-правового регулирования миграции, указывает уже не только академическая наука¹⁷, но и эксперты ООН: «Направляющие и принимающие государства часто не сходятся во взглядах на вопросы управления миграцией, несмотря на то, что миграция при благом управлении ею может принести выгоды и тем и другим. Государства назначения часто заявляют о необходимости ограничить иммиграцию в силу своих экономических интересов, даже при том, что в этих странах существуют неудовлетворенные, а зачастую и непризнаваемые потребности в рабочей силе. Кроме того, государства часто приносят права человека в жертву своим представлениям об интересах безопасности, несмотря на то, что подавляющее большинство мигрантов, в том числе незаконно пересекающих границу, не представляют никакой угрозы безопасности. Специальный докладчик полагает, что причинами нежелания государств принимать более активное участие

в управлении миграцией на глобальном уровне являются политическое давление на национальном уровне, а также популистский антииммигрантский дискурс, все шире распространяющийся в странах всех регионов мира»¹⁸.

Безусловно, международные организации оказывают помощь развивающимся государствам в данном направлении, однако даже данные о том, какие пункты реализуются одной и другой группой государств в их списочном сопоставлении, нелегко отыскать.

Следствием этого неравенства является искажение общего представления о ситуации с миграцией в мире в целом, возможность имеющих данные умолчать об одном и выпятить другое. Наиболее ярким примером тут может быть отнюдь не известное широкой публике соотношение развитых и развивающихся стран в распределении вынужденных мигрантов в мире (а точнее лишь меньшей их части — беженцев): 87,2% беженцев в мире на 2013 г. живут в странах глобального Юга¹⁹. В 2005 г. развивающиеся страны принимали 80% беженцев²⁰. Шестилетняя практика озвучивания этих цифр студентам, изучающим международно-правовое регулирование миграции в Российском университете дружбы народов, без исключения фиксирует удивление слушателей, представлявших соотношение стран в вопросе приема беженцев если не обратным имеющемуся, то хотя бы паритетным.

Ясное представление о миграции как явлении объективной действительности — это основа истинно взаимовыгодного сотрудничества, действительной реализации всех потенциальных выгод от миграции и эффективного решения порождаемых миграцией проблем, в том числе через различные формы межгосударственного сотрудничества. Искажение картины всегда завершается недолговечностью принятых на основе ложных данных мер и неэффективностью последних. Поэтому, хотя Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии 2013 г. в рассматриваемом ключе оправдал скептические ожидания, высказанные автором данной статьи в научном докладе, обсужденном на заседании кафедры международного права РУДН 29 марта 2013 г., будем надеяться, что результаты специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по имплементации Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию на период после 2014 г. и пересмотренная повестка дня международного сотрудничества по вопросам развития на период

после 2015 г. не станут большим разочарованием, а, наоборот, дадут толчок к совершенствованию организационных форм сотрудничества между государствами в сфере миграции на благо всех государств, обществ и мигрантов.

¹ Международно-правовые формы сотрудничества социалистических государств / Отв. ред. В. М. Шуршалов. М.: Изд-во АН СССР, 1962.

² The number of international migrants worldwide reaches 232 million // Population Facts. No. 2013/2. September 2013. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. P. 2.

³ См.: Киселева Е. В. Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. С. 21–26; Ивахнюк И. В. Международная миграция как ресурс развития (замечания в связи с глобальной дискуссией) // Век глобализации. 2011. № 1. С. 67–79; Куклина И. Н. Международный диалог по проблемам миграции: тенденции и перспективы. Перспективы: ИМЭМО РАН, 2010 (<http://www.perspektivy.info/print.php?ID=51335>); Глущенко Г. И., Пономарев В. А. Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009; Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond / Ed. by I. Omelaniuk. Springer, 2012. GlobalMigrationIssuesSeries. Vol. 1.

⁴ Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5–13 сентября 1994 г. ООН, Нью-Йорк, 1995. A/CONF.171/13/Rev.1.

⁵ См., например: Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (3–4 октября 2013 года) // <http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/>; Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии // <http://www.un.org/ru/development/migration/dialogue.shtml>.

⁶ См., например: Концепция последующей деятельности в связи с Программой действий Международной конференции по народонаселению и развитию в период после 2014 года. Доклад Генерального секретаря ООН от 23 января 2014 г. E/CN.9/2014/4. П. 17, 266 89 и др.

⁷ См., например: Киселева Е. В., Голованов А. С. Международные организации и международное сотрудничество в сфере миграции // Право международных организаций: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. А. Х. Абашидзе. М.: Юрайт, 2014. С. 427–442; Киселева Е. В. Международно-правовое регулирование миграции: Учеб. пособие. М.: РУДН, 2012. С. 96–120; International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System. United Nations, UNFPA, IOM, 2013. P. 17–33.

⁸ См. также: Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 121, 124 и др.

- ⁹ См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. А/68/283. П. 100–116.
- ¹⁰ Goodwin-Gill G.S. *International Law and the movement of Persons between States*. Oxford: Clarendon Press, 1978. P. 3, 21, 51, etc.
- ¹¹ В целом см.: *Foundations of International Migration Law* / Ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012. Chapters 13 and 14. P. 336–389.
- ¹² См., например: Киселева Е. В. *Международно-правовое регулирование миграции: Учеб. пособие*. М.: РУДН, 2012. С. 112–116; Hansen R. *An assessment of principal regional consultative processes on migration*. International Organization for Migration, 2010. IOM Migration Series, No. 38; Klekowski von Koppenfels A. *The role of regional consultative processes in managing international migration*. International Organization for Migration, 2001. IOM Migration Series, No. 3.
- ¹³ См., например: Клишас А. А., Киселева Е. В. *Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19–22 ноября 2012 г.)* // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 43–46; *Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond* / Ed. by I. Omelaniuk. Springer, 2012. *Global Migration Issues Series*. Vol. 1.
- ¹⁴ <http://www.globalmigrationgroup.org/>. См. также: Киселева Е. В., Голованов А. С. *Указ. соч.* С. 434.
- ¹⁵ См., например: *Global Protection Cluster, Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies*, 17 September 2013 // http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC_funding_study_online_EN.pdf; *Global Protection Cluster, Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010 // http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf
- ¹⁶ *Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. А/60/871*.
- ¹⁷ См., например: Киселева Е. В. *Международно-правовое регулирование миграции: Учеб. пособие*. С. 36–38.
- ¹⁸ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. А/68/283. П. 87.
- ¹⁹ *The number of international migrants worldwide reaches 232 million* // *Population Facts*. September 2013. No. 2013/2. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. P. 4.
- ²⁰ *Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. А/60/871*. П. 143.

ТРЕНДЫ РОССИЙСКОЙ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

Интеллектуальная миграция в российской истории

С развитием процесса глобализации и формированием мирового рынка, включающего, помимо прочего, и рынок труда, проблема интеллектуальной миграции приобрела поистине всемирное значение. В России этот вопрос стоит весьма остро, поскольку страна за последние десятилетия не только столкнулась с развалом Советского Союза и системной социально-политической и экономической трансформацией — в корне изменилось и ее положение в мировой миграционной цепочке. Сегодня РФ играет в ней три принципиально различных роли, являясь и страной, принимающей иммигрантов, и страной эмиграции, преимущественно в страны «старого зарубежья», и страной транзита для тех, кто пытается попасть через ее территорию на Запад. Каждая из этих ролей имеет как свои положительные, так и отрицательные стороны.

Немаловажное значение имеет и относительная новизна миграционной проблемы для России, хотя сами явления интеллектуальной миграции, приглашения элитных специалистов и посылки российских студентов и стажеров на учебу за рубеж для нее не так новы, как иногда кажется. Ведь в определенном смысле такими элитными мигрантами были уже Рюрик и его дружинники, да и вся последующая история России пестрит именами ученых, зодчих, православных миссионеров, военных деятелей и мореплавателей, внесших важную лепту в ее развитие. В середине XVIII в., например, из 107 членов Санкт-Петербургской Академии наук русскими были лишь 34¹.

Не так уж коротка и история интеллектуальной миграции из России. Учиться на Запад начали посылать задолго до Петра, еще при Борисе Годунове и Алексее Михайловиче, причем многие из уехавших и тогда оставались за границей. Те же, кто вернулся, внесли важную лепту в развитие российской науки, экономики и искусства — достаточно вспомнить Ломоносова. Даже в наиболее закрытый, советский период этот поток полностью не иссяк — среди тех, кто учился или стажировался на Западе и вернулся (не всегда, впрочем, добровольно) —

и физик Петр Капица, и организатор автомобильной промышленности Иван Лихачев, и дипломат и политик Василий Кузнецов.

В целом, однако, наша страна отличалась закрытостью границ и жестким государственным контролем за внешней миграцией населения. Одновременно с этим, происходило интенсивное перемещение русского населения из центральных регионов на этническую периферию страны, причем профессиональные и интеллектуальные элиты составляли важнейшую часть этого потока. Эти процессы еще более интенсифицировались в Советский период, проходя под жестким государственным контролем. А вот с распадом Советского Союза ситуация в корне изменилась: с одной стороны, Россия стала центром второй по величине иммиграционной системы мира после США (12,3 млн жителей РФ были рождены за ее пределами. В США же сегодня живет более 40,5 млн человек, родившихся в других странах)². Одновременно — и впервые со времен Гражданской войны — возникла и довольно внушительная легальная эмиграция — за период с 1991 г. около 1,3 млн российских граждан получили официальное разрешение для выезда на постоянное жительство за пределы бывшего Советского Союза³.

Этот процесс сопровождался масштабным выездом на Запад трудовых, в том числе и интеллектуальных, мигрантов. Большинство этих людей или вообще не сообщают о своем намерении поехать на работу, или декларируют желание временно выехать на работу, учебу или с туристическими целями, лишь позже (и в случае удачно сложившихся для них обстоятельств) меняя цели своей поездки.

Аналогично обстоит и ситуация с интеллектуальной миграцией в Россию. Приехавшие как на учебу, так и на работу нередко или теряют свой статус из-за сложности остаться в России и получить работу легальным путем, или работают, не используя эффективно свой образовательный и интеллектуальный потенциал. Между тем более 43% мигрантов, прибывших в 2009 г. в РФ из стран СНГ и Грузии, имели профессиональное образование, в том числе 18,3% — высшее и неоконченное высшее, а 24,8% — среднее профессиональное⁴. При этом среди временных трудовых мигрантов, имеющих высшее образование, 36,3% выражают готовность остаться в России на постоянной основе — по сравнению со средним по выборке показателем в 27,1%⁵. Таким образом, многие высококвалифицированные мигранты имеют и потенциал, и желание стать полезной частью российского общества. Ситуация, однако, еще более осложняется тем, что значительную долю

трудоустроенных мигрантов составляют нелегалы (или, используя более подходящий термин, незарегистрированные или нерегулярные мигранты — поскольку абсолютное большинство этих людей приезжают для занятия трудовой, а не преступной деятельностью). Оценки их численности существенно различаются — от 2,1 млн⁶ до 3–5 млн человек⁷. Экспертная консенсус-оценка составляет 2,4 млн человек⁸. Таким образом, совокупная численность трудовых мигрантов, с учетом работающих легально, составляет от 3,8 млн человек до 6,7 млн человек⁹.

В случае российской интеллектуальной миграции интеллектуальных мигрантов реально речь идет о четырех отдельных категориях мигрантов:

- представителей российских интеллектуальных элит, выехавших за рубеж;
- российских студентов, аспирантов и докторантов, находящихся на учебе за границей;
- представителей интеллектуальных элит других стран, находящихся в России и тех, кого можно было бы привлечь из-за рубежа в будущем;
- иностранных студентов, аспирантов и докторантов, находящихся на учебе в РФ.

Эффективное использование потенциала каждой из этих групп требует выработки ясной государственной политики. Между тем, оценки как масштабов этого явления, так и его воздействия на экономическую и политическую ситуацию и в отдающих, и в принимающих мигрантов странах, крайне противоречивы. Мы рассмотрим основные теоретические аспекты этой проблемы, а также обсудим практические предложения относительно повышения эффективности использования потенциала всех четырех групп мигрантов, упомянутых выше.

Динамика и структура потока интеллектуальной миграции

Как иммиграция, так и эмиграция вызывают сегодня противоречивую реакцию в российском обществе. И, если в случае иммиграции первоочередное внимание уделяется обычно ее этническим аспектам, боязни быстрого «размывания» национальной культуры, притоку незаконных иммигрантов, возрастающей нагрузке на рынок труда и механизмы социальной защиты населения и росту преступности и коррупции, то в отношении эмиграции наиболее сильные эмоции вызывает, как правило, отъезд за рубеж интеллектуальных и профессиональных элит.

Так каков же реальный масштаб утечки мозгов из России? Ведь разрыв в приводимых оценках колоссален — от 20 тысяч до более чем 500 тысяч человек¹⁰. Рассматривая эти цифры, необходимо, прежде всего отметить, что для интеллектуальных элит теоретически есть два пути на Запад — постоянная эмиграция или первоначальный выезд на учебу, стажировку или временную работу с последующим изменением статуса. Между тем в случае России первый из этих путей себя практически исчерпал — в годы Холодной войны канал постоянной иммиграции был открыт в основном для представителей ряда этнических и религиозных групп, имевших национальные государства или влиятельные диаспоры за рубежом. К настоящему времени численность таких групп в России значительно сократилась, и наиболее мобильные их представители уже выехали из РФ. Начиная с 2006 г. доля этнических русских среди эмигрантов превышает 50 %, в то время как в 1993 она составляла лишь 24 %. В то же время доля евреев, например, снизилась с 15,8 % в 1993 г. до 2 % в 2007 г. Соответственно, снижается и доля в эмиграционном потоке стран «традиционной» эмиграции — США, Израиля, Германии — с более 90 % в 1990-е гг. до менее 60 % в 2008 г.

Одновременно, как это ни парадоксально, окончание Холодной войны и либерализация режима эмиграции из РФ сопровождалась «закручиванием гаек» на Западе, значительно затруднившим выезд в наиболее привлекательные страны. Так, иммиграция в страны ЕС сократилась более, чем вдвое уже в 1990-е гг. — с 1,5 миллиона до 680 тысяч. В результате поток эмиграции из России на Запад сократился со 100 тысяч в год в середине 1990-х гг. до 11,5 тысячи в 2009 г.¹¹, превратив временный выезд на учебу, стажировку или работу с последующим изменением статуса в основной канал интеллектуальной миграции на Запад. Это еще более затрудняет оценку масштабов и основных характеристик данного миграционного потока.

Между тем только в 1990–2011 гг. численность занятых в научно-технической сфере РФ сократилась почти в 2 раза — с 1943 тысяч до 736,5 тысячи человек, или на 62,1 %. Число исследователей за тот же период снизилось с 992,6 тысячи до 374,8 тысячи человек, или на 62,2 %¹². Это, однако, совсем не означает, что большинство покинувших российскую науку выехали за границу — напротив, основная их масса стала составной частью «внутренней миграции» в те виды деятельности, которые не соответствуют их образованию и профессиональной квалификации — явления, часто характеризуемого как «утрата мозгов»

(“*brain waste*”). Причины этого явления многогранны, и включают и социально-экономические, и общественно-политические причины, но немаловажно и то, что ослабление научного потенциала РФ резко ухудшило возможности российских ученых по ведению качественных исследований. Отметим, в частности, что к началу столетия доля России в производстве мировой высокотехнологичной продукции была менее 1% по сравнению с долей США, составлявшей 36% и Японии, составлявшей 30%¹³. Расходы на научные исследования и разработки в расчете на душу населения в 2010 г. были в РФ в 5,7 раза ниже, чем в США¹⁴.

С учетом этих факторов, размер современной российской академической диаспоры на Западе можно оценить в 150–200 тысяч человек. Несмотря на то, что количественные оценки остаются крайне затруднительными, исследования, проведенные автором совместно с Ж. А. Зайончковской¹⁵, позволяют сделать ряд выводов относительно структуры и динамики интеллектуальной эмиграции из России. Даже беглого взгляда на статистические данные достаточно для того, чтобы понять, что российская академическая диаспора за рубежом крайне неоднородна с точки зрения по крайней мере трех параметров: сфер научной деятельности, регионов и организаций исхода и стран приема. Помимо этого, колоссальные различия имеют место в отношении социального и профессионального статуса российских ученых, работающих за рубежом.

Доминируют в миграционном потоке ученые в возрасте от 30 до 50 лет, а также мужчины (последние составляют три четверти интеллектуальной миграции) — между тем в 2011 г. женщины составили 41,4% российских исследователей и 51,5% преподавателей вузов¹⁶. Следует, однако, отметить, что доля женщин значительно возрастает в более молодых возрастных категориях, составляя 29,4% среди тех, кому меньше 30 лет, по сравнению с 11,2% в возрастной группе от 60 до 69 лет (см. Табл. 1).

При этом наличие ученой степени значительно увеличивает шансы как выехать за рубеж, так и закрепиться там. Среди российских ученых, выезжавших в начале XXI в. на работу или стажировку за границу, 18% имели степень доктора и 55,8% — кандидата наук.

С точки зрения отдельных специальностей, спрос сохраняется на специалистов в ряде точных и естественных наук — представителей старших и высокоразвитых российских научных школ. В частности,

Таблица 1. Возраст и пол российских исследователей, выехавших за рубеж, %¹⁷

Возраст	Всего	Мужчины	Женщины	Женщины, %
До 29	13.1	12.3	15.7	29.4
30–39	27.3	25.5	32.7	29.5
40–49	31.6	31.3	32.3	25.2
50–59	20.7	22.2	16.1	19.2
60–69	6.4	7.6	2.9	11.2
70 и старше	0.9	1.1	0.3	7.7
Всего	100.0	100.0	100.0	24.6

физики составляют 33,6% потока российских ученых, направляющихся за рубеж. 22,8% приходится на биологов, 12,7% — на специалистов в технических науках, 9,3% — на математиков, 6,1% — на химиков (см. Табл. 2). В то же время, обществоведы и гуманитарии составляют лишь 6,1% этого потока, причем ясно, что большинство из них первоначально попадает за рубеж в качестве студентов, аспирантов и стажеров и не может опереться на престиж высокоразвитых российских научных школ в этих областях знания. Таким образом, по сути дела, речь идет о двух количественно и качественно очень разных потоках:

- естественно-научном, характеризующемся достаточно значительным масштабом. Его участники по-прежнему получают в российской образовательной системе подготовку, обеспечивающую их конкурентоспособность на мировом рынке труда,
- общественно-научном и гуманитарном, положение участников которого по сути прямо противоположно первому случаю. В основной своей массе российские вузы не предоставляют своим выпускникам в этих областях знания квалификаций, которые обеспечили бы их конкурентоспособность на мировом рынке. В результате не только масштаб миграции специалистов в этих сферах оказывается гораздо меньше, но и сами каналы их выезда также оказываются качественно иными — первоначально преимущественно путем поступления в зарубежные вузы.

Таблица 2. Структура российской академической диаспоры по областям знания, %¹⁸

Область знания	%
Физика	33,6
Биология	22,8
Технические науки	12,7
Математика	9,3
Химия	6,1
Общественные и гуманитарные науки	6,1
Науки о земле	5,2
Медицина	3,6
Сельскохозяйственные науки	0,6

Важнейшей чертой российской интеллектуальной эмиграции является высокая степень ее территориальной концентрации — как с точки зрения регионов исхода, так и принимающих стран. В плане выезда доминировать продолжают три региона — Москва с областью, Санкт-Петербург с Ленинградской областью и Новосибирская область. В целом на них приходится около трех четвертей (74,2%) российских ученых, выезжающих за рубеж. Один из четырех российских ученых, направляющихся за границу, покидает Москву или Московскую область, один из пяти — Санкт-Петербург или Ленинградскую область, а один из семи — Новосибирскую область. С исчерпанием ресурсов этих академических центров возрастает значение Томска, Екатеринбурга и ряда других городов.

Таким образом, потери российской науки от интеллектуальной миграции, если их считать таковыми, в высшей степени сконцентрированы территориально. Это не удивительно, учитывая очень высокую степень территориальной концентрации академического потенциала в этих трех регионах. Одновременно данный факт говорит и об очень слабой включенности большинства российских регионов в мировую академическую систему — в 2002 г., например, 46 российских регионов не направили за рубеж ни одного ученого. Данное обстоятельство между тем ставит под вопрос традиционную однозначно негативную трактовку интеллектуальной эмиграции, поскольку «утечка мозгов» может, при сохранении контактов между уезжающими учеными и их

коллегами, остающимися дома, выступать в качестве эффективного механизма включения последних в мировую академическую систему.

Ситуация в странах приема имеет сходные черты: основная масса российской академической диаспоры концентрируется в двух высокоразвитых регионах — Северной Америке и Западной Европе. На них приходится соответственно 30,4% и 42,4% потока российской интеллектуальной миграции (см. Табл. 3). Крупнейшие принимающие страны — это Соединенные Штаты (28,7%) и Германия (19%), причем они занимают первое и второе места по приему российских мигрантов практически по всем областям знания. Единственное исключение составляют технические науки, где преобладают страны — традиционные партнеры советского времени и ряд бывших советских республик, прежде всего, Индия и Казахстан.

Таблица 3. Региональное распределение российских ученых за рубежом¹⁹

Регион	%
Постсоветские государства	2.3
Западная Европа	42.4
Скандинавия	5.2
Восточная Европа	1.1
Северная Америка	30.4
Южная и Центральная Америка	1.9
Азия	14.7
Африка	1.2
Австралия и Новая Зеландия	0.8
Всего	100.0

На США, в частности, приходится 46,5% российских биологов, 50% медиков, 27,6% математиков, 24,4% физиков, 22,8% специалистов в общественных и гуманитарных науках и 8,9% экспертов в технической сфере. Особенно высокая доля США, характерная как для медиков, так и для биологов, объясняется прежде всего мощью и капиталоемкостью исследовательского сектора американской медицинской индустрии.

Весьма высока в этом потоке доля стран Азии и Скандинавии. Между тем количество российских ученых, работающих в бывших со-

ветских республиках и Восточной Европе, крайне мало. Вкупе с резким сокращением объема торговых и технологических потоков между Россией и этими странами, данный фактор ведет к дальнейшему снижению российского политического влияния в обоих стратегически важных для РФ регионах²⁰. Объем российской интеллектуальной миграции в Восточную Европу, например, оказался равен потоку в Африку, а в СНГ — меньше, чем в Латинскую Америку.

Помимо США и Германии, другие принимающие страны включают Францию (6,5%), Великобританию (4,6%), Японию (4,3%), Швецию (3,2%), Индию (2,4%), Италию, Нидерланды и Китай (на каждую из них пришлось около 2% потока) — эти 10 стран приняли приблизительно три четверти потока российской интеллектуальной миграции²¹.

Основные черты российской академической диаспоры

Российская академическая диаспора за рубежом весьма неоднородна. Велика политическая разногласия в ее рядах — от артикуляции своих русских национальных и православных корней до попыток «стереть» свою прежнюю идентичность и полностью интегрироваться в принимающие общества, нередко вкупе с резко негативным отношением как к предыдущему советскому опыту, так и к современной России. Помимо этого, квалифицированные мигранты различаются и с точки зрения успешности их адаптации к новой профессиональной среде, а именно:

- смогли ли они найти работу, соответствующую их академической квалификации,
- или были вынуждены уйти в другие сферы деятельности?
- каков их профессиональный статус и уровень дохода — в целом и относительно их предыдущей и потенциальной ситуации в России?

Поскольку, как уже упоминалось ранее, доля ученых, изначально выехавших за рубеж как постоянные эмигранты, в совокупном миграционном потоке последовательно снижается, особенно важна статусная классификация интеллектуальных мигрантов, определяющая уровень и степень надежности их положения в рамках определенной национальной академической системы. С данной точки зрения, основные категории интеллектуальных мигрантов — это:

- элита интеллектуальной эмиграции — профессура, имеющая постоянные, по сути гарантированные пожизненно позиции в университетах, а также владельцы или высокооплачиваемые

- сотрудники высокотехнологичных бизнесов или аналогичных государственных фирм;
- ученые, оказавшиеся в состоянии поменять свой иммиграционный статус и оставшиеся за рубежом постоянно, но работающие на временных ставках на основе грантов или контрактов;
 - лица, имеющие временные визы для работы или стажировки за рубежом;
 - студенты, аспиранты и докторанты, имеющие временные визы для учебы за рубежом.

Последняя категория не так велика, как часто представляют. Студентов, обучающихся за рубежом, в мире насчитывается более 3 миллионов. Из них российских студентов от 35 до 50 тысяч, то есть около полутора процентов. Настораживает, однако, то, лишь четверть из них собираются вернуться в Россию, хотя еще 45 % не исключают приезда туда на работу на ограниченный срок²².

Смогли ли они найти работу соответствующей квалификации и статуса? В Соединенных Штатах врачу любой квалификации, приехавшему из России, на полное восстановление статуса потребуется в среднем около десяти лет. Уезжая на Запад, высококвалифицированный специалист сталкивается с очень серьезными проблемами. Ваш работодатель должен объявить конкурс и по результатам его продемонстрировать, что вы — наиболее квалифицированный специалист, и ни один из кандидатов-представителей граждан принимающей страны не обладает такой квалификацией. В США в год выдается около 140 тысяч виз для квалифицированных работников, приезжающих со всего мира. Притом, что легальная иммиграция в США составляет порядка 700 тысяч. В Израиле только 27 % специалистов из республик бывшего СССР получили должности, соответствующие их квалификации спустя три года после приезда в эту страну²³. Менее 10 % тех, кто работает на Западе, имеют гарантированную позицию (tenure). Это элита академического мира. Но большинство — это люди, которые не имеют постоянных ставок и находятся в весьма уязвимом положении, работая на основе грантов и временных контрактов.

Таким образом, политика в отношении различных групп представителей российской интеллектуальной диаспоры за рубежом должна быть дифференцированной и учитывать специфику положения определенных групп мигрантов. Рассчитывать на массовое возвращение в Россию известных ученых, имеющих за рубежом высокий статус и га-

рантированные позиции, трудно. А вот привлечение в РФ или сотрудничество со специалистами из других трех вышеперечисленных категорий гораздо более вероятно и позволило бы значительно повысить уровень науки и образования в России на основе западных методологий, а также расширить вовлеченность российских ученых и учебных заведений в международные академические проекты. К сожалению, степень их сегодняшнего участия в сотрудничестве подобного рода все еще остается на рудиментарном уровне.

Таким образом, в план российских правительственных мероприятий должны быть заложены различные параметры и дифференцированные меры, направленные как на привлечение в страну, так и к сотрудничеству с ней конкретных групп интеллектуальных элит. В противном случае существует серьезная опасность в погоне «за валом» оставить за бортом верхушку интеллектуальной элиты, резко снизив эффективность политики академической репатриации.

Опросы показывают, что, несмотря на наличие у многих мигрантов сильной эмоциональной привязки к России (большинство опрошенных указывают на оторванность от семьи, друзей и родной культурной среды как на важное обстоятельство, осложняющее их жизнь за рубежом), сохраняются три блока факторов, препятствующих их возвращению:

- социально-экономические факторы, связанные с нестабильностью экономической ситуации в России, с отсутствием социальных гарантий, особенно в пенсионном возрасте, с недоверием к государству, а также с засильем бюрократии и с коррупцией;
- академические факторы, заключающиеся в колоссальном отставании России от Запада по материально-техническому обеспечению научных исследований, по социальному статусу, зарплате и социальной защищенности ученых, а также в связи с коррумпированностью и бюрократизмом академического управленческого аппарата. Не будет способствовать росту энтузиазма ученых и текущая «реформа» Российской академии наук, подрывающая автономность академических учреждений и усиливающая контроль над научными работниками правительственной бюрократии;
- политические факторы, включая резко усилившиеся авторитарные тенденции, слабость гражданского общества, отсутствие свободы самовыражения (последнее особенно важно для людей, занимающихся творческой деятельностью), а также высокий уровень преступности.

Современная международная ситуация создает дополнительную проблему, отнюдь не исключительную для России: многие ведущие ученые работают с технологиями, потенциально имеющими либо военное, либо так называемое «двойное» назначение. Это создает для них потенциальную угрозу быть обвиненными в передаче за рубеж военных секретов в странах как иммиграции, так и эмиграции. В США, например, подобные обвинения неоднократно выдвигались против выходцев из Израиля, Китая и ряда других стран. Между тем все пять «кластеров» сколковского проекта, например — ядерные технологии, информационные и компьютерные технологии, космические технологии, энергосберегающие технологии и биомедицинские технологии²⁴ — могут быть отнесены к одной из вышеупомянутых категорий.

В дополнение к вышеперечисленным обстоятельствам многие работающие за рубежом российские ученые указывают на природные (сложность привыкания заново к суровому российскому климату) и экологические факторы (плачевное состояние природной среды, загазованность воздуха, бесконечные пробки, причем прежде всего в Москве — главном центре притяжения для потенциальных интеллектуальных мигрантов).

Вызовы работы с российской академической диаспорой

Как уже упоминалось ранее, вероятность того, что представители относительно небольшой группы ученых, которые обладают наивысшей квалификацией, имеют доступ к лучшему оборудованию, пользуются известностью в научном мире, а также обладают важными и полезными связями в сфере бизнеса и политики, вернуться в Россию, невелика. Хотя их привлечение наиболее желательно, оно бы потребовало особых форм работы с ними, позволяющих им работать в России (с официальным признанием их высокого статуса), не возвращаясь на постоянное жительство. Это явление, нередко характеризуемое как *braincirculation* («циркуляция мозгов»), уже достаточно широко распространено в мировой академической практике. В любом случае, затраты на возвращение ученых, принадлежащих к этой категории, были бы весьма велики. Возвращение же других, менее «продвинутых» ученых, хотя и оно потребует формирования компенсационных пакетов, направленных на создание равноценных условий труда и жизни, гораздо более вероятно. А это означает, что работа с академической диаспорой требует продуманного, дифференцированного дохода.

Успех планов по возвращению российской интеллектуальной элиты будет зависеть и от выделения адекватных средств, и от эффективности контроля за их расходованием (в независимые комиссии обязательно должны быть включены известные российские ученые, работающие за рубежом). Без финансирования никакие исследования, никакое внедрение инноваций, разумеется, невозможны. В случае российского студенчества особое значение приобретает создание баз данных и организация мероприятий, сводящих вместе студентов и потенциальных российских работодателей — и делаться это должно задолго до окончания учебы за рубежом. Столь же важна и организация практик и стажировок этих студентов в российских компаниях, государственных и научных организациях.

Значительную роль будет играть и общественный климат в России, серьезность намерений руководства страны возродить российскую науку, переживающую сейчас период горькой депрессии. Чувство ответственности за возрождение России в целом и российской науки в частности присуще заметной части российской интеллектуальной диаспоры. Многие люди, принадлежащие к этой категории, возможно, были бы готовы пойти на определенные материальные жертвы — при наличии перспективы принести реальную пользу стране и обществу. К тому же, на каком континенте они будут жить, работая на благо России, принципиального значения в эпоху глобализации не имеет.

Между тем интеллектуальная эмиграция из России и работа с российской интеллектуальной диаспорой за рубежом — это лишь одна сторона проблемы. Не менее важна и деятельность по привлечению зарубежных интеллектуальных элит из-за рубежа, прежде всего русскоговорящих специалистов и студентов из стран — бывших советских республик. На сегодня профессиональный потенциал квалифицированных иностранных работников РФ используется крайне неэффективно — абсолютное большинство заняты на работах, не соответствующих их квалификации. При этом Россия уже начинает испытывать конкуренцию за квалифицированные кадры не только со стороны стран Запада, но и среди соседей по СНГ — Казахстан, например, проводит гораздо более эффективную политику привлечения «мозгов»²⁵.

А потому работа в этой сфере должна быть ориентирована на достижение двух основных целей. Во-первых, привлечение таких специалистов с предоставлением им возможностей использования своего

профессионального потенциала обеспечило бы колоссальную экономию средств на их подготовку. Во-вторых, обучение в России зарубежных студентов и воспитание их в духе любви или, по крайней мере, интереса и симпатии к ней и ее культуре способствовало бы расширению политического, экономического и культурного влияния РФ в странах эмиграции. В этом плане интеллектуальная, и особенно учебная миграция должны стать важнейшими механизмами «мягкой власти» (напомним, Джозеф Най характеризует эту концепцию как способность «вызвать у других желание того же, чего желаете Вы»²⁶). В России, к сожалению, обычно забывают, что наличие как российских элит в других странах, так и представителей интеллектуальных элит, вернувшихся домой после учебы или работы в РФ — это важный потенциальный механизм политического влияния государства.

В специфических российских условиях демографического кризиса и быстрого сокращения численности населения и трудовых ресурсов также немаловажен тот факт, что большинство студентов и значительная часть исследователей, приезжающих из-за рубежа, принадлежат к молодым возрастным группам, и могли бы, оставшись в России, способствовать замедлению процессов сокращения и трудовых ресурсов, и населения РФ.

Достичь этих целей будет непросто — как вследствие широко распространенной ксенофобии в российском обществе и колоссальной коррупции в правоохранительных и миграционных структурах, так и из-за сложности получения в РФ постоянного миграционного статуса.

Что касается иностранных студентов, обучающихся в российских вузах, то численность их относительно невелика и до сих пор не достигла уровня советского времени, хотя и продолжает последовательно расти, во многом благодаря изменениям, внесенным в российское миграционное законодательство после 2005 г. Если в 1995–1996 учебном году она составляла 67 025, то в 2007–2008—95 781, а в 2010–2011 — 123 515. При этом доля постсоветских государств в этом потоке составляет 59,2%, что значительно ниже их доли в совокупном миграционном потоке в Россию. Таким образом, и в этой сфере перед РФ стоят весьма непростые задачи — с точки зрения как привлечения иностранных специалистов и студентов, так и создания для них возможностей и стимулов остаться в РФ постоянно. А это означает, что необходима кардинальная реформа российского миграционного законодательства,

упрощающая получение разрешения на работу и постоянного статуса, а потенциально — и гражданства для иностранцев — выпускников российских вузов. Выше сказанное также относится и к квалифицированным мигрантам, приезжающим в РФ. Необходимо дальнейшее ослабление для них миграционного режима с точки зрения получения долгосрочного вида на жительство и разрешения на работу, а также — в долгосрочной перспективе — и гражданства.

Помимо этого, нельзя забывать, что на Западе сегодня впервые выросло внушительное по численности поколение молодежи из постсоветских и, в определенной степени, восточноевропейских, стран, имеющее возможность поддерживать нормальные отношения с друзьями и родственниками в СНГ и, при желании, работать там. В настоящее время многие из этих молодых людей учатся в школах или университетах, при этом немало эмигрантов второго и особенно третьего поколения проявляют интерес к своим историческим корням. Это отнюдь не малая группа: только российская диаспора в США составляет около 2,6 млн человек²⁷. Работа ней и, прежде всего, с ее молодой частью, требует новаторского подхода.

Необходимо, во-первых, создание стимулов для изучения русского языка и России путем предоставления учебных пособий, стипендий, организации летних лингвистических лагерей как в странах проживания, так и в России. Во-вторых, требуется упрощение процедуры приезда в Россию, в том числе на курсы русского языка, для тех, кто проявляет интерес к русским программам, независимо от того, имеют они русские корни или нет. В-третьих, необходима непосредственная работа с существующими программами на всех уровнях, будь то школа, университет или аспирантура, с целью поощрения изучения русского языка. В-четвертых — и это кажется особенно важным — требуется принять меры по стимулированию трудоустройства выпускников русских программ зарубежных вузов, созданию для них особо благоприятных условий, включая предоставление информации о возможностях трудоустройства, формирование банка данных о русскоязычных специалистах и предоставление им помощи в контактировании российских компаний, работающих на Западе и западных — представленных в России. В условиях высококонкурентного западного рынка квалифицированной рабочей силы привлечение сильных студентов в программы русского языка при отсутствии ясных перспектив трудоустройства будет затруднительно.

* * *

Очевидно, что, по сравнению с мировыми лидерами, Россия пока крайне неэффективно использует потенциал как интеллектуальной эмиграции, так и иммиграции. Между тем «битва за мозги» уже давно стала реальностью современного мира. В новых условиях необходимо ясное понимание того факта, что интеллектуальная миграция является важной составной частью мирового миграционного потока, который, в свою очередь, является компонентом глобального рынка рабочей силы — важнейшей части мирового рынка. В подобной ситуации, без выработки цельной концепции и политики привлечения интеллектуальных элит и использования широкого спектра форм сотрудничества с ними РФ может быстро и безнадежно отстать от технологических и научных лидеров современного мира. Немаловажны в этом плане и гарантии безопасности, в том числе и пресечение экстремистских, ксенофобских настроений в российском обществе — без них рассчитывать на привлечение элитной миграции в условиях жесткой глобальной конкуренции будет просто нереально.

Да, формирование мирового рынка рабочей силы, в том числе и масштабная интеллектуальная миграция, уже давно стали повседневной реальностью эпохи глобализации. В подобной ситуации никакие силовые, запретительные решения работать не могут. Это особенно очевидно в отношении элитных групп мигрантов, высоко котирующихся на мировом рынке труда и имеющих возможность выбора, а также требующих гарантий свободы творчества и самовыражения. А потому сегодня необходимы диалог и поиск решений, позволяющих использовать положительные стороны как интеллектуальной иммиграции, так и эмиграции.

¹ Миграция и безопасность в России / Под ред. Г. Витковской, С. Панарина. М: Интердиалект, 2000, 114.

² Preston J. Mexican Migration to the US May Be Reversing, Report Says // International Herald Tribune. 2012. 25 Apr. P. 2; Pew Hispanic Center. A Nation of Immigrants: A Portrait of the 40 Million, Including 11 Million Illegals // <http://www.pewhispanic.org/2013/01/29/a-nation-of-immigrants/>.

³ Население России 2003–2004: Одиннадцатый-двенадцатый ежегодный демографический доклад / Под ред. А. Г. Вишневого. М.: Наука, 2006, 325.

⁴ Население России 2009: Семнадцатый ежегодный демографический доклад / Под ред. А. Г. Вишневого. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ; Центр демографии и экологии человека, 2011, 258.

- ⁵ Мукомель В. И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2013.
- ⁶ Ромодановский К. О. Выступление Директора ФМС России на заседании Правительства РФ, 9 августа 2012 // <http://government.ru/docs/20062/>, 30 октября 2012.
- ⁷ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Президентом РФ 13 июня 2012 г., п. 22 е), 23 ж); Мукомель В. И. Миграционная политика России. Постсоветские контексты. М.: Институт социологии РАН, 2005. С. 51.
- ⁸ Консенсус-оценка численности трудовых мигрантов в России, 9 апреля 2010 г. («Консенсус-оценка 9.4.0») // <http://indem.ru/ceprs/Migration/OsItExSo.htm>, 11 марта 2011.
- ⁹ Mukomel V. Integration of Migrants: Russian Federation // CARIM-East Research Report 2013/02, 6 (<http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-RR-2013-02.pdf>).
- ¹⁰ Первая подобная оценка была приведена в 1998 г. С. Егеревым, заявившим о 30 тыс. российских ученых, работающих за рубежом, включая 14–18 тыс. — в сфере фундаментальных наук (Мозги утекающие. Интервью С. Егереву Н. Давыдовой // Московские новости. 1998. № 46). Между тем посол США в России профессор Майкл Макфол недавно оценил число русскоязычных ученых, работающих в одной калифорнийской Силиконовой долине, в более чем 40 тысяч человек (Макфол М. Американские и российские специалисты установят более тесное сотрудничество. 29.2.2012 // <http://m-mcfaul.livejournal.com/6297.html>).
- ¹¹ Население России 2009: Семнадцатый ежегодный демографический доклад, 252.
- ¹² Власкин Г. А., Ленчук Е. Б. Промышленная политика в условиях перехода к инновационной экономике. Опыт стран Центральной и Восточной Европы и СНГ. М.: Наука, 2006, 203; Наука России в цифрах 2012. Информационная система ЦИСН // <http://csrs.extech.ru>
- ¹³ Власкин Г. А., Ленчук Е. Б. Указ. соч., 200; Миграция и безопасность в России, 8–9.
- ¹⁴ Наука России в цифрах 2012. Информационная система ЦИСН // <http://csrs.extech.ru>
- ¹⁵ Korobkov A. V., Zaionchkovskaya Zh. A. Russian Brain Drain: Myths and Reality // Communist and Post-Communist Studies Special Issue on Disintegration of the Soviet Union. Twenty Years Later. Assessment. Quo Vadis? / R. Sakwa and A. Kazantsev, eds. Vol. 45. No. 3–4. September–December 2012. Данное исследование опиралось на блок статистических данных, в первый и последний до настоящего времени раз опубликованных Росстатом в 2002–2003 гг. (Государственный комитет РФ по статисти-

ке, 2003. О численности сотрудников, работавших за рубежом в 2002 году. Индекс 3808, код работы 1512003, Госкомстат России, Москва). Представление о качественных характеристиках российской академической диаспоры дают также результаты опроса, проведенного в 2009–2010 Евразийской Сетью Политических Исследований, (Стратегия возвращения российской интеллектуальной элиты // Науч. ред. В. Н. Меркушев; ЕСПИ. Москва 2009 (<http://www.inor.ru/page143/page799/page611/page710/>)).

¹⁶ Наука России в цифрах 2010. Статистический сборник. М.: Центр исследований и статистики науки, 2010, 14., Наука России в цифрах 2012. Информационная система ЦИСН. <http://csrs.extech.ru>

¹⁷ Источники: Korobkov A. V., Zaionchkovskaya Zh. A. Op. cit., 327-4; О численности сотрудников, работавших за рубежом в 2002 году.

¹⁸ Источники: Korobkov A. V., Zaionchkovskaya Zh. A. Op. cit., 327-4; О численности сотрудников, работавших за рубежом в 2002 году.

¹⁹ Источники: Korobkov A. V., Zaionchkovskaya Zh. A. Op. cit., 327-4; О численности сотрудников, работавших за рубежом в 2002 году.

²⁰ Доля стран СНГ в российской внешней торговле, например, упала с 66% в 1991 г. до 13,4% в 2011 г. (Федеральная служба государственной статистики. Торговля в России // http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_58/Main.htm; Глазьев С. Ю., Чушкин В. И., Ткачук С. П. Европейский союз и Евразийское экономическое сообщество: Сходство и различие процессов интеграционного строительства. М.: ООО Викор-Медиа, 2013, 114).

²¹ Korobkov A. V., Zaionchkovskaya Zh. A. Op. cit.

²² Леденева Л. И., Тюрюканова Е. В. Российские студенты за рубежом. Перспективы возвращения в Россию. М.: Страховое обозрение, 2002, 100–1.

²³ Eckstein Z., Weiss Y. The Absorption of Highly Skilled Immigrants: Israel 1990–1995. Tel Aviv and Boston: Tel Aviv University and Boston University, 1997, 6–7.

²⁴ Фонд развития инновационного фонда «Сколково» 2011. Мандат Фонда «Сколково» // <http://www.i-gorod.com/docs/20101028-mandat/>

²⁵ Данное обстоятельство представляет только часть гораздо большей проблемы, поскольку, вопреки стереотипу, совокупные демографические и трудовые ресурсы постсоветских государств не являются неограниченными. Согласно оценкам российских экспертов, они не превышают 9–10 млн человек. (Население России 2009: Семнадцатый ежегодный демографический доклад, С. 282). Таким образом, России в будущем придется как конкурировать за эти ресурсы с другими странами, так и заниматься привлечением рабочей силы из государств вне постсоветского региона, культурная дистанция с населением которых может оказаться еще больше, чем сегодня.

²⁶ Най также описывает «мягкую власть» как «способность получить то, чего Вы хотите, на основе [своей] привлекательности, а не путем давления или [денежных] выплат» (Nye J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. NY: Public Affairs, 2004, x). Небезынтересно тут вспомнить и теоретическую модель П. Бурдьё, в рамках которой элитная миграция может рассматриваться в качестве составной части «символического капитала культуры» (Бурдьё П. *Формы капитала* // *Экономическая социология*. 2005. № 6 (3), 101–3).

²⁷ Численность же иммигрантов — людей, родившихся в СССР или постсоветских государствах, в 2010 г. впервые превысила миллион человек, составив 1012939 (Robinson J. *Immigrants from Former Soviet Republics in the United States: Deconstructing an Overlooked Immigrant Population*. Doctoral Dissertation. Nashville, TN: Vanderbilt University. Peabody College, 2013, 42).

МУЛЬТИКУЛЬТУРНОСТЬ И МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМ ВЧЕРА И СЕГОДНЯ

Мультикультурность может быть различных типов и уровней. Я различаю пять уровней: глобальный, локальных цивилизаций, субцивилизаций, государств, этносов, где единицы нижнего уровня включаются в единицу более высокого уровня (матрешечная структура). Я полагаю, что зрелые культуры одного уровня влияют друг на друга, но не смешиваются. Они подобны языкам: национальный язык образуется на основании одного из диалектов, а не как смесь диалектов. Но общая культура может быть создана на следующем уровне. Таким образом, существует глобальный уровень, но наряду с ним существуют локальные цивилизации и т.д.

В предлагаемой системе понятий локальные цивилизации отличаются системой смыслов, идеалов, высших ценностей и принципов, связанных со смыслом жизни (только часть из них определяется религией). Они составляют *«духовное ядро»* любой локальной цивилизации. Эти ядра обладают высокой устойчивостью и отличают друг от друга западную, индийскую, китайскую, ближне- и дальневосточные и другие локальные цивилизации. Внутри каждой из них могут выделяться субцивилизации, культивирующие близкие, но частично отличные смыслы, как в случае Западной Европы и Северной Америки (это отражается в интенсивно обсуждаемом в последние десятилетия отличии *«американской мечты»* от *«европейской мечты»*). Религиозные отличия обычно принадлежат этим двум уровням.

Есть еще одно различие цивилизационного или субцивилизационного уровня, которое определяет отличие стран Запада от большей части незападных стран. Это базовые принципы отношений в обществе и его институтах (политических и др.). Назовем его *«политическим ядром»*. Для античной цивилизации — это полисная организация жизни городов-государств. Для интересующих нас больших (по сравнению с городом-государством) государств мы выделяем два типа принципов — *«приказной»* и *«договорной»*^{1,2}.

Суть второго, *«договорного»* принципа состоит в том, что у всех сторон, между которыми заключается договор, есть свои

права. Этот тип отношений характерен для европейской (западной) цивилизации.

Суть первого (более древнего и распространенного) состоит в том, что он предполагает жесткую иерархию, в которой у нижестоящей стороны нет прав, приказ однонаправлен «сверху вниз» («вертикаль власти»), поэтому законы здесь закрепляют не права, а компетенции и наказания за невыполнение приказа (как это было в Китае). В этой системе можно выделить две подсистемы: 1) «базовую», состоящую из «народной массы» и «правителя», и 2) «сопутствующую», состоящую из «правителя» (включая его ближний круг — «двор», это среда вызревания дворцовых интриг и переворотов); а также находящихся на службе у правителя (прямо или косвенно) «служильный слой». Во второй подсистеме культивируется «высокая культура» (как правило, светская), связанная с образованием и предназначенная индивиду.

Есть еще одно важное различие принадлежащее этому уровню — различие между четырьмя разными типами общностей и соответствующих им индивидов: 1) коллективистский (не-, до- или де-индивидуальный); 2) индивидуально-прагматический; 3) индивидуально-идеалистический; 4) коммунитаристский. Первый дополняется идеологиями, которые могут быть религиозными, националистическими, фашистскими, коммунистическими. Второй отвечает эгоистическому индивидуализму (часто гедонистическому), в котором индивиды связаны в обществе прагматическими интересами (поэтому общество в таком состоянии неустойчиво и либо возвращается к первому, либо прорывается в третьему типу). Третий отвечает индивиду, ориентирующемуся в своей жизни на идеалы, которые направляют индивидуальное развитие (в отличие от норм, они предполагают «завор» с реальностью, это поздний продукт культуры — продукт «осевого времени» К. Ясперса, предназначенный не коллективу, а индивиду). Четвертый — «коммунитаристский» [Кимлмка] отвечает малой группе («друзей») внутри индивидуализированного общества, объединенных некоторой субкультурой. Представители различных западных (европейских) наций образуют в чужой стране подобные коммунитаристские группы, то есть инонациональные включения.

Следующий уровень — государственный, где социо-культурное единство устанавливается 1) чувством надсословного единства страны и принадлежности этому единству, 2) высокой светской индивидуализированной *национальной литературой*³, задающей типы индивида

(аристократа, горожанина, крестьянина), и типы индивидуального поведения и переживания в разных жизненных ситуациях. Национальное государство является специальным случаем государства, рожденным в Европе. Его «культурное ядро» составляют национальная история и национальная литература, которые выполняют, соответственно, первую и вторую функции. Концепция нации является светской, индивидуализированной и несловной. Политическое единство национального государства формируется его границами и гражданством (если есть только социо-культурное единство, то мы имеем случай диаспоры)⁴.

Используя эти понятия можно выделить несколько типов мультикультурности.

Западная «*мультикультурность I*» 1960–1980-х гг. возникла в развитых странах Запада на фоне существенного роста благосостояния и досуга (это пост-национальный феномен). «Начиная с конца 1960-х гг., — пишет М. Вевьерка, — производство культурных различий в наших обществах растет... Чем более модерными или гипермодерными (могут сказать — постмодерными...) являются наши общества, тем сильнее тенденция изобретать различия..., используя культурные материалы, заимствованные из настоящего, прошлого, из обычаев, форм прежнего искусства, истории и т.д.»⁵. При этом, и это принципиально важно для «мультикультурности I», возникающие группы не противопоставляют себя системе либерально-демократических ценностей, а вписаны в нее. Все эти явления (включая споры либералов и коммунитаристов) имеют место в индивидуализированном обществе внутри европейской цивилизации, в обществе, разделяющем идеалы прав и свобод личности, демократического и светского характера государства⁶.

Мультикультурализм — это тип политики, предназначенной для «мультикультурности I». Неадекватность такой политики для «мультикультурности II» 2000-х гг. кроется за горестными восклицаниями ряда лидеров западных стран: «Политика мультикультурализма провалилась!».

«*Мультикультурность II*» возникает в Европе в конце 1990-х гг. Это новый тип мультикультурности, приводящий к принципиально другой ситуации и проблемам другого уровня. Источником этих проблем стала массовая иммиграция из исламского мира, вызванная новой фазой процесса глобализации. По сути, речь идет о процессе «глобальной урбанизации», где развитые страны играют роль города, а слаборазвитые — деревни. В результате этого процесса внутри западных обществ,

особенно в мегаполисах, образовались компактные скопления бедных иноцивилизационных (по происхождению) масс с повышенным репродуктивным потенциалом, которые во втором—третьем поколении порождают острые и сложные проблемы, где пересекаются политические, социальные, демографические и международные процессы и проблемы (с ними и столкнулась современная Европа)⁷.

Принципиальная разница между этим и предыдущим этапом мультикультурности состоит еще и в том, что раньше меньшинства не претендовали ни на то, чтобы стать большинством, ни на то, чтобы диктовать другим свои порядки.

Современный процесс глобализации приводит к тому, что ни развитый Запад не может прекратить поток иммигрантов (предпринимать такие попытки, по-видимому, уже поздно, даже если бы это было возможно), ни исламский мир изолировать себя от «тлетворного», с его точки зрения, культурного влияния Запада в форме «общества потребления». Старые средства изоляции здесь не работают из-за наличия современных СМИ, транспортной доступности, демократических законов. Иноцивилизационность делает эту проблему глобальной, нелокализуемой в границах государств.

В результате мы имеем следующую структуру:

$$M(Ma+Mb) <::> W\{WMb + WMa\} + Wa, (1)$$

где W — население западных стран, M — население внешнего мусульманского мира, внутри которого есть слой индивидуализированных и образованных индивидов (Ma), и коллективистский слой (Mb). WMb и WMa — это находящиеся внутри западного общества коллективистские и индивидуализированные слои, порожденные иммиграцией из исламского мира, Wa — основное население западных стран. Имеют место как связи между Ma и Mb , MWa и MWb , так и взаимодействия между Ma и WMa , Mb и WMb .

Интеграция внутри западных стран для WMa представляет менее принципиальные проблемы (типа тех, что имеют место при мультикультурности I), чем для WMb (но проблемы последних усиливают проблемы первых, потому что внутри западного общества плохо различают представителей WMa и WMb).

В случае *мультикультурности II* появляется место для конфликта между коллективистскими группами незападных цивилизаций и индивидуализированным западным миром с его идеалами и принципами.

Такой конфликт не может быть разрешен на рациональном уровне и очень опасен (он часто ведет к войнам). Известный путь решения этой проблемы тот же, что и при окончании религиозных войн в Европе XVI в.: перемещение решения вопросов о смысле жизни в частную сферу и постановка в центр публичной сферы общего для всех права и светского государства, т.е. национального единства. Но это возможно только для индивидуализированного общества. Кроме того, для мусульман с их шариатом, связывающим право с религией, подобное решение требует реформирования ислама.

Война на уничтожение (или насильственное подчинение) является более простой альтернативой. Ситуация с Аль-Каидой, Афганистаном, Ираком, палестино-израильским конфликтом и др. демонстрируют эту военную альтернативу. Это путь, к которому склонны фундаменталисты всех окрасок.

Вне западного мира довольно распространена *мультикультурность III*, напоминающая национализм в Европе начала XX в. Этот процесс напоминает процесс формирования национальных государств второго типа, но идет под религиозным флагом, здесь единство коллективистского типа основано на религиозной, а не националистической идеологии. Поэтому эти процессы ведут к локальному, но не светскому национальному государству.

Другой тип мультикультурности вне западного мира — полицивилизационная *мультикультурность IV* является результатом того, что современный процесс глобализации индуцирует внутри не-западных стран слой общества, разделяющий западные идеалы.

Современный процесс глобализации с неизбежным информационным и коммуникационным воздействием Запада на «приказные» системы формирует в «сопутствующей» подсистеме слой бикультурных индивидов, причастных как к демократическим идеалам западной культуры, так и к индивидуализированной высокой исламской культуре. Это порождает мультикультурность внутри незападного общества и создает конфликт между этой частью «сопутствующей» подсистемы и «базовой» подсистемой, который может иметь очень сложные последствия.

Один из важнейших процессов в «базовой подсистеме», носящий циклический характер, определяется происходящими время от времени «бунтами» «народных масс». В случае победы бунт сметает вторую подсистему, но затем воссоздается та же структура (но с другими людьми и, возможно, другой высокой культурой). Именно восстанов-

ление старой структуры, с одной стороны, отличает «победный бунт» от революции, которая подразумевает изменение структуры, а с другой стороны, указывает на то, что «приказная» система формируется не «сверху» — со стороны «правителя», а «снизу» — со стороны «народных масс», которые, в отличие от граждан «народа-нации», передают (делегировать) «правителю» право (и ответственность!) за принятие внешних макрорешений и разрешений возникающих внутри конфликтов и споров, чем и создается это место.

В современной международной политике западных государств не учитывается возможность укорененности «приказного» принципа в «народной массе» многих государств. Поэтому Запад (часто из лучших побуждений) начинает помогать указанному демократически ориентированному тонкому слою свергнуть авторитарную власть. Но поскольку, как было сказано выше, «приказная» система устанавливается не сверху, а снизу, то в случае «незрелости» системы происходит не демократическая революция, а «победный бунт», в результате которого восстанавливается прежняя приказная система (часто более низкого качества)⁸ (полагаю, что во многих арабских странах именно так и происходит). Из этого, по-видимому, следует запрос не только на религиозную, но и на политическую терпимость. «Приказные» системы проигрывают «демократическим» во многих отношениях (об этом свидетельствует переход от «приказной» к «договорной» системам в Японии и Южной Корее), но демократия очень нежное растение и процесс заражения идеями демократии может быть сложен и долгов.

Глобальная *мультикультурность V* относится к относительно тонкому, но очень влиятельному во многих сферах, включая культуру, глобальному интернациональному экстерриториальному индивидуализированному и высококультурному слою. Глобальная *мультикультурность V* по своему характеру во многом близка мультикультурности I, но, место конфликта между либерализмом и коммунитаризмом здесь, похоже, занимает конфликт между глобалистами и антиглобалистами, тяготеющими, соответственно, к либералам и новым левым.

Итак, мы выделили пять видов мультикультуальности, которые приводят к проблемам разного типа и глубины. Однако часто они не различаются и рассматриваются через призму «мультикультурализма», который является типом политики развитым для западной «мультикультуальности I» 1960–1980-х гг. Это неадекватная политика для современных мультикультурализмов других типов.

Наиболее сложными являются проблемы полицивилизационной мультикультурности. Здесь появляется трудно преодолимые противоречия между коллективистским и индивидуалистическим взглядами на смысл жизни, между идеалами «потребительского общества» и «духовностью», между институциональными принципами «приказной» и «договорной» систем (европейско-исламская мультикультурность относится к этому типу). Эти проблемы трудно решить на рациональном уровне, что чрезвычайно усложняет реализацию идеи «диалога цивилизаций», которая была провозглашена как альтернатива войне. Диалог работает, в первую очередь, на уровне индивидов и индивидуализированных обществ. Поэтому инициатива здесь должна принадлежать Западу, которому, в первую очередь, надо посмотреть на ситуацию сквозь правильную «оптику».

После чего первое, что можно было бы сделать, это *расширить область толерантности* с области религий и культур на институциональные принципы, т.е. на «приказные» системы. Провозглашенная США абсолютная нетолерантность к таким системам ведет к дестабилизации государств и регионов, куда они вмешиваются. Вмешательство в дела Ирака, Ливии, Сирии привели к разрушению этих стран, к усилению исламских экстремистов и дестабилизации соседних регионов в Африке. Аналогичную ситуацию мы имеем сегодня в Украине, где при поддержке США расцвел радикальный национализм, если не неонацизм. Все это можно рассматривать как примеры известной поговорки «хотели как лучше, а получилось как всегда».

Вторым, наверное, более сложным шагом со стороны западных обществ был бы отход от идеалов «общества потребления», о котором на Западе уже более века многие гуманисты и мыслители говорят как о кризисном состоянии общества. Эти два очень сложных для Запада шага могут снять остроту указанных выше проблем, без решения которых трудно рассчитывать на успешную реализацию глобальной программы «устойчивого развития».

Что из этого анализа следует для России? В России мы имеем ситуацию во многих отношениях аналогичную, но со своей существенной спецификой. Внутри России мы имеем два типа исламских включений: Поволжье и Кавказ. Первое на сегодняшний день не представляет серьезной проблемы, ибо там ислам вписан в российскую европейскую культуру и российские ценности, основу здесь составляет индивидуализированное светское общество. Возможно, что здесь мы имеем что-то типа

того, что в Европе только ищется под лозунгом «европейского ислама». Кавказ (после его частичной архаизации в 1990-х) порождает проблемы «мультикультурализма II» вместе с проблемой его открытости (сх. 1). Что касается внешней иммиграции из исламизировавшихся бывших советских республик, то эта проблема пока не сильно значима, поскольку у нас, во-первых, доминирует не оседание, а приезд на заработки (это, в частности, связано с отсутствием подключения иммигрантов к социальным льготам, кроме медицинских), во вторых, мы отстаем от Европы во времени, этот процесс начался у нас на несколько десятилетий позже. В результате и того, и другого внешняя иммиграция еще не породила значимой прослойки второго и третьего поколения, о которой говорилось выше. Но в целом усвоение европейского опыта является, безусловно, актуальным для современной России.

¹ Это различие близко введенному Г. Спенсором в его книге «Личность и государство» (1884) различению «насильственной» и «добровольной» форм кооперации.

² Липкин А. И. «Духовное» и «политическое» «ядра» «локальной цивилизации» и их столкновение в истории России. Препринт WP17 / 2012 / 01 Серия WP17. Научные доклады Лаборатории сравнительного анализа развития постсоциалистических обществ. М.: ВШЭ, 2012 (http://www.hse.ru/data/2012/04/10/1251631302/WP17_2012_01_f.pdf).

³ При рассмотрении немецкой нации как культурной общности («культурной нации») О. Данном тоже выделяются: формирование национальный литературы и истории как особо значимые процессы и «образованный класс», в среде которого это происходит.

⁴ Липкин А. И. К вопросу о понятиях национальной общности и национального культурного ядра // Вестник российской нации. 2012. № 4–5. С. 155–176.

⁵ Вевьрка М. Формирование различий // Социс. Социологические исследования: Научный и общественно-политический журнал. 2005. № 8. С. 18–19.

⁶ Подробнее см.: Липкин А. И. Проблемы мультикультурных обществ. Межцивилизационный аспект в условиях глобализации // Доклады Института Европы № 269. От рисков нестабильности к устойчивому развитию. Ч. II: Дилеммы мультикультурализма и национализма. М., 2011. С. 7–23.

⁷ Липкин А. И. Социокультурные аспекты глобализации и проблема полицивилизационной мультикультурности // Международный научно-практический журнал партнерство цивилизаций. 2012. № 4. С. 81–94.

⁸ Липкин А. И. «Духовное» и «политическое» «ядра» «локальной цивилизации» и их столкновение в истории России.

ПРОБЛЕМА ИНТЕГРАЦИИ АФРИКАНСКИХ МИГРАНТОВ ВО ФРАНЦУЗСКОЕ ОБЩЕСТВО

Главный вопрос, стоящий перед Францией, — интеграция иммигрантов из нехристианских и неевропейских стран, т. к. доля иммигрантов-мусульман из стран Африки и Азии достигла в 2004 г. 56 %, а ислам вышел на позицию второй по численности приверженцев религии в стране¹.

Главной целью иммиграционной политики во Франции с 2000-х гг. стало преодоление разрыва между иммигрантами и французским обществом, в котором они составляли все более значительную долю. Большое количество иммигрантов оказались сконцентрированными в пригородах крупных городов, прежде всего, Парижа — 40 %, 10 % в регионе Рона-Альпы и 10 % в Провансе. Число африканских мигрантов значительно выросло, так, число алжирцев выросло на 28 % и достигло 710 000 в 2008 г., число марокканцев утроилось с 1975 г. и составляет отныне 12 % всех мигрантов, на четверть выросло число прибывших из Камеруна, Кот-д'Ивуара и Демократической Республики Конго. Для преодоления раскола, грозящего Франции в связи с этой проблемой, власти избирают курс на принудительную интеграцию, стремясь к тому, чтобы интеграция стала не только правом иммигрантов, но и их обязанностью².

На пути интеграции существуют объективные трудности, такие, как проблемы трудоустройства, получения гражданства, образования, жилья. Но, помимо этого, сами иммигранты, в основном выходцы из азиатских и африканских стран, предпочитают не интегрироваться в жизнь французского общества, а сохранять свою этно-религиозную идентичность. Показателен тот факт, что дети иммигрантов из мусульманских семей, родившиеся во Франции, часто оказывались более ярыми, чем их родители, приверженцами ислама и норм поведения, диктуемых этой религией. Такой процесс «реисламизации» иммигрантов исследователи относят, прежде всего, за счет того, что ислам постепенно стал для иммигрантов не просто религией, а основой их самоидентификации³. Так, исследователь Центра анализа и социологического действия социолог Мусса Кедимеллах пишет о «достойной

идентичности иммигрантов, обретенной через религиозный пуританизм»⁴. На приобщение к исламу как на «возможность отстоять или вновь обрести свою идентичность» указывает и сотрудник Национального центра научных исследований, известный специалист по исламу Оливье Руа⁵.

В определенных кварталах и районах появились своего рода гетто, живущие по своим законам. «В неблагополучных районах накапливаются все более серьезные проблемы: окружающие условия ухудшаются, уровень безработицы и преступности выше среднего, в семьях часто происходят несчастные случаи» — констатировал доклад Министерства по вопросам занятости, труда Франции в 2003 году⁶.

16 ноября 2001 г. был принят закон, впервые включивший в трудовой кодекс статью о запрещении всех видов не только прямой, но и косвенной, то есть непредумышленной, дискриминации⁷. В декабре 2004 г. был создан Верховный орган по борьбе с дискриминацией (ВОБД — *La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* — *Halde*). В 2005 г. ВОБД рассмотрел 363 дела о дискриминации, из них 38,3 % всех дел касались дискриминации по этническому признаку. В 2008 г. число дискриминационных дел достигло 7788, и 27 % из них были связаны с этнической дискриминацией⁸.

Эти действия французских властей не только способствовали выявлению и искоренению дискриминации, но и создавали соответствующую атмосферу в обществе, с одной стороны, делая акцент на недопустимости ущемления чьих бы то ни было прав на расовой почве, а с другой — давая понять иммигрантам и всем лицам «неевропейского» происхождения, что правительство намерено отстаивать и защищать их интересы.

В 2003 г. был принят закон «Об ориентации и планировании городов и о городском обновлении»⁹. В этом законе предусматривались комплексные действия по выправлению неблагополучной ситуации, сложившейся как в области занятости, жилищных условий, школьного обучения, так и в сфере безопасности, однако его реализация не дала ожидаемых результатов (бедность, безработица, школьное отставание, правонарушения и т. п.).

Дальнейшее развитие эта политика получила в Плане по проблемам «занятости, жилья и равенства возможностей», который получил свое юридическое обоснование в принятом 18 января 2005 г. законе «О преодолении социального разрыва»¹⁰, а также в череде законодательных

мер, направленных на поддержку проблемных зон и решение вопросов интеграции иммигрантов и их детей, особое место занял принятый 31 марта 2006 г. закон «О равенстве возможностей», в котором предусматривались различные меры в сфере трудоустройства и образования. Программа дала положительные результаты, однако, стоит отметить, что только один мигрант из четырех (21 %) получает высшее образование.

На реализацию плана в области жилищного строительства предусматривалось финансирование в размере 12 млрд евро на 2004–2013 гг.¹¹

Для решения проблем безработицы, которые особенно остро стояли перед молодежью, были приняты специальные меры для помощи в устройстве на работу 800 000 молодым людям, а также созданы возможности для обучения профессии 3 500 000 учеников из неблагополучных районов¹². При этом, то следует принимать во внимание 5 показателей: уровень безработицы (у африканцев 30 %); сектор трудовой деятельности — торговля, строительство; статус занятости — рабочий (61 %), 22 % — служащий; уровень квалификации — низкий и средний; уровень активности и участия на рынке труда (56,9 %). Однако, по данным 2010 г., уровень безработицы среди молодых людей из неблагополучных кварталов составил 43 %.

В рамках Программы «предоставление равных возможностей» были созданы группы помощи трудным ученикам начальной школы. В эти «команды» включались специалисты-педагоги, психологи, социальные работники, которые занимались проблемами детей в группах или в индивидуальном порядке. Для помощи таким «сложным» детям, учащимся в средней школе, создавались интернаты, куда по предложению педагогов направлялись ученики, нуждающиеся в особом внимании. Были также осуществлены значительные дополнительные капиталовложения во все школы, находящиеся в проблемных зонах, а также предоставлены льготные условия педагогам, работающим в этих школах. Предполагалось тем самым качественно повысить уровень преподавания и обеспечить выпускникам этих школ лучшие возможности для дальнейшего профессионального роста. Таким образом, были приняты радикальные меры по выправлению трудной ситуации в неблагополучных кварталах.

Для того чтобы покончить с высоким уровнем криминогенности в неблагополучных зонах, правительство в мае 2002 г. объявило о создании групп регионального действия (*GIR, groupes d'intervention régionaux*),

в состав которых входили полицейские, а также жандармы, работники налоговых служб и таможенники¹³. В задачу этой структуры входила борьба на местах с правонарушениями и преступностью. Полиция вновь вернулась в неблагополучные кварталы. Представители властей, кстати, назвали причиной волнений в пригородах, осенью 2005 г. стремление правительства установить действительный контроль над неблагополучными кварталами и тем самым помешать действующим там наркоторговцам. Так, Н. Саркози в своем выступлении перед новыми членами правящей партии «Союз за народное движение» заявил: «Первая причина... взрывов насилия в пригородах — это не дискриминация, не неудачи в школе. Первая причина отчаяния, царящего в этих кварталах — это наркобизнес, бандитские законы, это диктатура страха»¹⁴.

Правительство решает позволить мусульманам «присоединиться к другим конфессиям за «республиканским столом»¹⁵, обеспечивая им возможность достойного свободного вероисповедания, но также и определяя законодательные рамки деятельности исламских религиозных организаций во Франции. 13 апреля 2003 г. был создан Французский совет мусульманского культа, в задачу которого входило решение вопросов, связанных с деятельностью в стране мусульманских общин, организаций, мечетей, а также быть полномочным представителем мусульман в ходе переговоров с властями. Менее афишируемой, но не менее значимой была другая цель: Франция хотела иметь на своей земле не «ислам во Франции», а «французский ислам», который бы впитал в себя республиканские ценности и принципы, а также был бы независим от влияния фундаменталистских кругов из-за рубежа. Винсент Каллиже из Сьянс-По писал: «Это преобразование ислама во Франции во французский ислам было заявленной целью многих мусульман, но оно также было и целью властей Франции»¹⁶.

Таким образом, правительство предпринимало значительные шаги по урегулированию проблем интеграции иммигрантов в жизнь французского общества. Было сделано немало для решения вопросов занятости, жилья, образования, борьбы с преступностью, в обеспечении определенной институциональной организации ислама и в продвижении идеи становления французского ислама, демократического, совместимого с республиканскими ценностями.

Однако события 2002–2005 гг. показали недостаточную эффективность этой политики. С одной стороны, президентские выборы 2002 г., когда во второй тур прошел лидер ультраправой партии «Национальный

фронт» Жан-Мари Ле Пен, выступавший против «засилья» иммигрантов и за «Францию для французов», выявили рост ксенофобии среди французских граждан. С другой стороны, кризис предместий 2005 г., когда молодежь из неблагополучных кварталов в ходе разгула насилия выплескивала свою ненависть и неприятие своей новой родины, свидетельствовал о росте протестного потенциала в иммигрантской среде, что угрожало общественному спокойствию и порядку. Неблагополучные пригороды стали новым фактором социального раскола французского общества, и существовала опасность его усугубления и этно-религиозным расколом.

Ситуация еще более осложнялась в связи с тем, что безоговорочная поддержка мусульманами Франции палестинского народа привела к взрыву антисемитизма в стране. В 2004 г. по данным, приведенным в докладе Национальной консультативной комиссии по правам человека, произошло 970 актов такого характера¹⁷. В этом же докладе указывалось, что разрастание этого явления было связано непосредственно с интенсификацией конфликта между израильянами и палестинскими арабами.

Практически все законодательные акты в области иммиграционной политики, которые были приняты после «бунта предместий» 2005 г., являлись реакцией на эти драматические события, ответом властей, их попыткой найти более эффективные решения столь остро стоящих проблем. Понимая, что принимаемые меры не приводят к ожидаемым результатам, правительство взяло курс на более жесткое отношение к проблеме интеграции, считая необходимым не только побуждать, но в каких-то областях и принуждать иммигрантов к принятию французской системы ценностей, французского образа жизни, демократических принципов¹⁸.

К таким мерам можно отнести закон от 24 июля 2006 г. об иммиграции и интеграции, который предусматривал для иностранцев, желающих обосноваться во Франции, необходимость подписания контракта об уважении французского образа жизни, тем самым проявляя свою готовность считаться с французскими нормами жизни¹⁹. Еще одним подтверждением такой тенденции может служить положение закона «О равных возможностях», в котором говорится, что, согласно «контракту о родительской ответственности», родителям, чьи дети регулярно пропускают уроки в школе или же срывают нормальный учебный процесс, может быть отказано в выплате семейных пособий²⁰. Этот

контракт, действительный в течение года и возобновляемый один раз, включает 8 часов курсов по представлению республиканских ценностей и от 200 до 500 часов курсов французского языка. Эти курсы дают возможность получения министерских аттестаций лингвистической компетенции.

Курс на принуждение к интеграции нашел свое воплощение и в других мерах правительства. В июне 2004 г. был опубликован доклад Генеральной инспекции национального образования «Признаки и проявление религиозной принадлежности в школьных заведениях»²¹, в котором говорилось о тревожном положении, сложившемся в школах страны. Девочки-мусульманки, выходя к доске отвечать, закутывались в пальто, чтобы не вызывать никаких «нечистых помыслов» у одноклассников; отцы не разрешали дочкам посещать занятия, где урок ведет учитель, а не учительница; постоянно выдвигались требования обеспечить «надлежащее» с точки зрения правоверных мусульман питание в школьных столовых и пересмотреть программу преподавания некоторых дисциплин, таких, как философия, история, а также физкультура, где девочки не должны были быть «неподобающим образом» одеты.

В неблагополучных районах ситуация доходила до абсурда не только в школах. В некоторых бассейнах, например, города Лилля, были предусмотрены отдельные часы плавания для женщин и для мужчин, по всей стране в больницах врачи сталкивались с требованиями мусульман, желающих, чтобы их лечил врач того же пола, что и они сами. Появились данные о том, что девушки-мусульманки, не носящие мусульманского платка, подвергались сексуальному насилию со стороны рьяных сторонников шариата²².

Перед правительством встала сложнейшая задача: как, не нарушая демократических принципов страны, гарантируя сохранение религиозного и культурного своеобразия мусульман, избежать этноконфессиональной раздробленности Франции, внутривнутриполитической нестабильности, предотвратить угрозу размывания французской идентичности. Сложность состояла и в том, что в обществе, основанном на республиканских ценностях, неприемлемо проведение какой-либо особой политики по отношению к представителям одной из конфессий (в данном случае мусульманам), как неприемлемо и само выделение этой религиозной группы из всех граждан страны. И при этом было необходимо побудить иммигрантов-мусульман принять республикан-

ские принципы Франции, подчиниться существующим законам о равенстве мужчин и женщин, о недопустимости не только полигамии, но и любых форм насилия мужчин над женщинами, в том числе в области ношения паранджи или (девочкам в школе) мусульманского платка.

Для успешного интегрирования иммигрантов было необходимо, с точки зрения властей, чтобы усилия приложили и сами иммигранты, приняв основные ценности своей новой родины. В 2004 г. был принят закон о запрете на ношение в государственных школах религиозной одежды и атрибутики: мусульманских женских платков (хиджабов), еврейских кип, сикхских тюрбанов, христианских крестов крупных размеров²³. «Одежда и явные атрибуты, демонстрирующие религиозную принадлежность, должны быть изгнаны из школы... Школа — это республиканское святилище, которое мы обязаны защищать всеми силами», — заявил президент Ж. Ширак²⁴.

Яростные дебаты, развернувшиеся в стране по поводу запрета мусульманских платков в государственных школах, разделили французские политические круги, смешав понятия правых (традиционно приверженцев либеральных ценностей) и левых сил.

Мотивируя принятие этого закона необходимостью отстаивать светский характер образования в государственных школах, правительство правых сил сделало решительный шаг к принуждению иммигрантов подчиняться французским республиканским нормам поведения, борясь с коммунитаризмом, т. е. с замыканием мусульман на своих общинных и религиозных интересах, и с растущим влиянием ислама на французское общество.

Таким образом, необходимо признать, что Французская Республика не стремится отрицать очевидную важность иммигрантов в контексте жизни её общества, власти постарались создать социально-политические и экономические условия для лучшего включения иммигрантов и их детей в жизнь страны. Безусловно, речь идёт о легальных иммигрантах. На людей, нелегально проникших на территорию Франции, интеграционная политика не распространяется, что наглядно доказано употреблением во всех французских интеграционных законах фразы «*immigré ensituationrégulière*» (что буквально означает «легальный иммигрант», «на условиях, предусмотренных законом»)²⁵.

¹ Le plan de cohésion sociale. France, P. — octobre 2004 (http://www.cohesionsociale.gouv.fr/pdf/plan_cohesion_sociale_20_programmes.pdf).

- ² Charte des droits fondamentaux de l'Union Européen du 18 décembre 2000 // http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf
- ³ Halde rapport annuel 2004. France, P. — décembre 2004 // <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaitre-son-action/la-lutte-contre-les-discriminations>
- ⁴ Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration / Neuvième rapport établi en application de l'article L. 111–10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile / Rapport au Parlement. France, P. — mars 2013 // <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapportspublics/134000159-les-chiffres-de-la-politique-de-l-immigration-et-de-l-integration-annee-2011>
- ⁵ Цит. по: Косенко С. Актуальные аспекты современной культурной политики Франции // Власть. 2007. № 6. С. 82–83.
- ⁶ INSEE première № 1001. France, P. — janvier 2005 // http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ip1001.pdf
- ⁷ Halde rapport annuel 2004 / France, P. — décembre 2004 <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaitre-son-action/la-lutte-contre-les-discriminations>
- ⁸ Ibidem.
- ⁹ Loi № 2005–32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000806166&dateTexte=&categorieLien=id>
- ¹⁰ La loi № 2006396 du 31 mars 2003 // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000268539>
- ¹¹ Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration // Neuvième rapport établi en application de l'article L. 111–10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile / Rapport au Parlement — France, P. — mars 2013 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapportspublics/134000159-les-chiffres-de-la-politique-de-l-immigration-et-de-l-integration-annee-2011>).
- ¹² Rapport pour la création d'un Centre national de l'histoire et des cultures de l'immigration. France, P. — novembre 2001 // <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000807-rapport-pour-la-creation-d-un-centre-national-de-l-histoire-et-des-cultures-de>
- ¹³ Ibidem.
- ¹⁴ Histoire de l'humanité. Raport de l'UNESCO sur l'état de la condition humaine et son évolution. Vol. VI. P., 2008. (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/ouvrages/9789232028136-histoire-de-l-humanite-vol-iv-600-1492>).
- ¹⁵ Rapport au Parlement : les orientations de la politique de l'immigration — Premier rapport établi en application de l'article 1er de la loi du 26 novembre 2003. France, P. — mars 2005 // <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000182-rapport-au-parlement-les-orientations-de-la-politique-de-l-immigration-premier>

- ¹⁶ Ibidem.
- ¹⁷ Эрвьё-Леже Д. Состояние религий во Франции // <http://www.ambafrance.ru>
- ¹⁸ Wolff A. L'histoire et la réalité francophones au service de l'intégration // Insertion linguistique et culturelle des migrants et de leurs enfants. 2007. № 6. С. 132–133.
- ¹⁹ Laacher S. Dictionnaire de l'immigration en France. France: Larousse à présent, 2012. Р. 123.
- ²⁰ Эрвьё-Леже Д. Указ. соч.
- ²¹ См.: Кудрявцев А. В. «Вторая религия» Франции. Мусульманский вопрос на галльской земле // Религии. 2002. № 7. С. 12.
- ²² Там же.
- ²³ Мартынин О. Привьется ли в Африке западная демократия? // Азия и Африка сегодня. 1996. № 8. С. 43–44.
- ²⁴ Garcia A. Chirac l'Africain // http://www.rfi.fr/actufr/articles/089/article_51863.asp
- ²⁵ OFII: Nosmissions // http://www.ofii.fr/qui_sommes-nous_46/nos_missions_2.html

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ

Современная система социального обеспечения как Российской Федерации, так и стран СНГ характеризуется тем, что она, с одной стороны, унаследовала созданную в советский период всеобщую систему социального обеспечения с универсальным охватом населения, а с другой пережила более серьезные и крупные общественные потрясения. За последние 20 лет в странах бывшего СССР произошли значимые социальные, экономические и демографические перемены, которые серьезно увеличили нагрузку на существующие социальные программы. Эти изменения в начале переходного периода от советской системы социального обеспечения к формам социальной защиты, адекватным рыночным общественным отношениям, привели к реальному снижению уровня и качества пособий, а также сужению охвата в основном тех категорий трудящихся, которые заняты в неформальном секторе экономики. Значительно выросло неравенство в обществе, увеличился разрыв в уровне жизни между сельским и городским населением, а также внутри данных когорт населения. Эти негативные явления потребовали проведения целенаправленных реформ, среди которых отдельное место отводилось созданию различных обязательных и добровольных пенсионных программ.

Преобразование советских экономических отношений в рыночные привело к утверждению частной собственности в качестве господствующей; радикальному изменению распределительных отношений и сосредоточению основной доли материальных и финансовых ресурсов общества в руках частных компаний; разрушению монопольного положения государства в экономике и на этой основе формированию многообразных форм собственности; коренному преобразованию межбюджетных отношений; изменению роли государства в социальной защите населения.

В России этот переход, который длился до начала 2000-х, характеризовался рядом особенностей. Во-первых, формирование

системы социального страхования происходило в условиях социально-экономического и политического кризиса. Во-вторых, создание системы социального страхования в России сопровождалось регулирующей ролью государства, т. е. она формировалась не естественным путем снизу, а была создана государством сверху, без учета объективных условий и порядка страхования, мнения граждан, прежде всего наемных работников и т. д. В-третьих, система социального страхования формировалась на базе социального обеспечения советского образца, унаследовав из нее несвойственные страхованию компоненты, такие как возможность получения страховых выплат без уплаты страховых взносов, не страховой характер ряда выплачиваемых пособий и т. д.

Для функционирования системы социального страхования была разработана законодательная база, определяющая основы, условия и порядок социального страхования основных социальных и профессиональных рисков

Принципиально новый этап развития российского страхования непосредственно связан с принятием Федерального закона от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «О страховании» и целым комплексом нормативно-правовых актов, формирующих организационные и финансово-экономические основы функционирования страхования. Среди ключевых новаций в контексте проводимых реформ, прежде всего, можно отметить учреждение государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования), а также принятие целого ряда мер в области управления, призванных обеспечить эффективность функционирования указанных фондов, например, создание системы персонифицированного учета. Также были созданы негосударственные пенсионные фонды, функционирование которых требовало дальнейших мероприятий, направленных на повышение уровня доверия к этим организациям со стороны общества и на увеличение количества их участников.

Важнейшим мероприятием в рамках переходного периода стало создание единой информационной базы застрахованных лиц и персонифицированного учета в системе социального страхования. Так, пионером в этом данной реформе, которая позднее охватила все отрасли социального страхования, выступила пенсионная система. В соответствии с Федеральным законом от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивиду-

альном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» были установлены отношения всех участников персонифицированного учета, как застрахованных лиц, так и организаций — плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, который в свою очередь стал органом, непосредственно осуществляющим индивидуальный (персонифицированный) учет. Данная новация позволила не только учитывать права застрахованных на получение пособий и пенсий, но и стала мощным инструментом государства в борьбе с уходом от уплаты социальных взносов.

Меры, непосредственно направленные на повышение сбора и укрепления дисциплины уплаты страховых взносов, помимо введения системы персонифицированного учета, включают: значительное снижение тарифа взносов для самозанятых работников и сельскохозяйственных рабочих (для них общий объем взносов составляет 12,2 % заработка, в то время как наемные работники платят 30 %).

Сегодня в России программы социального страхования охватывают значительную часть населения страны: пенсионным страхованием охвачено все население, т. е. 142 млн чел. (из них более 38 млн пенсионеров), обязательным медицинским страхованием — более 130 млн чел., другими видами социального страхования — все занятое население — свыше 72 млн человек.

Система социального страхования обеспечивается значительными финансовыми ресурсами. Их общая сумма составляет свыше 4,5 трлн руб., или 8,3 % ВВП. Кроме этого, система социального обеспечения, финансируемая из федерального и местных бюджетов, обеспечивает около 2 трлн рублей.

За счет страховых средств покрывается более 80 % выплачиваемых пенсий, расходов на медицинские услуги, 100 % социальных выплат по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка и по уходу за ним до полутора лет.

В настоящее время социальное обеспечение в Российской Федерации включает целый комплекс обязательных и добровольных пенсионных программ, а также программ в области здравоохранения, материнства и семьи, на случай безработицы и производственного травматизма. Пенсионные пособия состоят из страхового и накопительного элементов; кроме того, предусмотрена возможность перевода части пенсионного взноса, направляемого на накопительную часть, из государствен-

ного фонда в один из негосударственных. Эти программы дополнены другими мерами социальной поддержки, предназначенными для малообеспеченных групп населения.

Одной из отличительных патерналистских черт, унаследованной российским социальным обеспечением, является наличие большого числа работников, так называемых, вредных производств, занятых в условиях Крайнего Севера, или категорий, имеющих право на получение пенсий за выслугу лет. Для них предусмотрены досрочные пенсии, которые начинают выплачиваться при выработке стажа на соответствующих видах работ определенной продолжительности с момента увольнения до наступления общеустановленного пенсионного возраста. Данный феномен создает дополнительную нагрузку на национальную пенсионную систему.

Традиционно, социальное обеспечение в России уделяет особое внимание лицам, имеющим инвалидность. Эта группа населения получает бесплатное медицинское обслуживание и пенсионные пособия, а также различные льготы.

Действенным инструментом осуществления социальной защиты населения является социальная политика государства. В современных условиях Правительство Российской Федерации концентрирует основные усилия в области социальной политики на следующих главных направлениях:

- принятие неотложных мер в сфере демографии и здоровья населения, направленных на стабилизацию демографической обстановки в обществе, снижение смертности в трудоспособном возрасте;
- выход минимальной заработной платы на уровень прожиточного минимума, внедрение новых систем оплаты труда работников бюджетных учреждений, ориентированных на повышение эффективности и качества предоставляемых услуг и учитывающих сложность и объемы выполняемой работы;
- преодоление проблемы бедности пенсионеров (минимальный уровень пенсий устанавливается с 2010 г. на уровне не ниже величины прожиточного минимума пенсионера, а средний размер трудовой пенсии повышается до 2,5–3 прожиточных минимумов пенсионера к 2016–2020 гг.);
- структурная и технологическая модернизация здравоохранения, образования и других отраслей социальной сферы, обеспечивающая доступность качественных социальных услуг для населения.

Все более очевидным становится тот факт, что поддержание максимального охвата работающего населения социальным обеспечением в России должно сопровождаться мерами по сокращению объема неформального сектора экономики. По разным оценкам, в неформальном секторе занято до 30 процентов трудящихся, и принятие эффективных мер на рынке труда по приданию им официального статуса решит и проблему обеспечения охвата. В целом, социальному обеспечению придется учитывать все значительные тенденции на национальном рынке труда. Другие необходимые меры будут включать стимулы для трудящихся по продолжению трудовой деятельности, усилению мобильности занятости, в том числе дистанционной, и введение новой обязательной программы страхования на случай безработицы, которая не только охватит большее количество работников, но и свяжет получение пособий с переобучением и мерами по трудоустройству. Это особенно важно для официально безработных граждан, число которых на декабрь 2011 г. составляло около 6 миллионов человек.

В будущем России предстоит решать задачи по дальнейшему укреплению охвата определенных групп, например, трудящихся-мигрантов и самозанятых работников, а также повышению уровня, качества и диапазона пособий для тех, кто уже охвачен системой. Например, уже прилагаются заметные усилия в вопросах улучшения качества медицинского обслуживания.

В число приоритетных задач также входит адаптация к сложным демографическим условиям (население Российской Федерации за последние 20 лет сократилось более чем на 5 млн человек). В контексте данного вызова, особое внимание уделяется вопросам модернизации системы здравоохранения, усиления превентивных подходов в отношении охраны здоровья, а также изменениям в принципах финансирования отрасли. Флагманом проводимых реформ в здравоохранении стал общенациональный проект «Здоровье». Кроме того, принимаются активные меры по прямой поддержке рождаемости: значительно увеличены пособия по беременности и родам и пособия на детей. В этой сфере применяются инновационные подходы, например, началась выплата «материнского (семейного) капитала» в размере примерно 10 тыс. евро, который можно использовать на приобретение жилья или оплату образования детей, а также в качестве дополнительного источника пенсионных накоплений.

Меры, направленные на повышение уровня пособий, предусматривают введение минимального целевого коэффициента замещения дохода для пенсионеров, изменение правил индексации, стимулирование и создание условий для уплаты дополнительных взносов в негосударственные программы, а также меры, поощряющие трудящихся к продолжению трудовой деятельности. Несмотря на экономический рост и текущий профицит бюджета, в будущем Российской Федерации придется столкнуться с проблемой финансовой устойчивости программ социального обеспечения. Определенные действия для решения вопросов долгосрочного финансирования программ уже предпринимаются. Кроме того, придется решать вопрос об адресном характере пособий, так как в стране некоторые группы населения получают всеобщую, не основанную на проверке нуждаемости помощь, например, пользуются правом бесплатного проезда на общественном транспорте или получают льготные пенсии. Нарастает объем средств, которые понадобятся для выполнения растущих финансовых обязательств перед стареющим населением; размер и условия выплаты некоторых пособий уже были изменены таким образом, чтобы соответствовать изменению демографической ситуации в стране.

Проведенный анализ состояния системы социального обеспечения в России наглядно показал, что система находится в развитии, но продолжает сохранять отдельные несвойственные страхованию компоненты, такие как возможность получения страховых выплат без уплаты страховых взносов, не страховой характер ряда выплачиваемых пособий и т. д.

Совершенствование социального страхования в условиях рыночной экономики должно предусматривать:

- освобождение государственных социальных внебюджетных фондов от несвойственных им выплат, отделение страховых платежей от налогов;
- введение различных размеров страховых взносов на государственное социальное страхование в зависимости от степени опасности, вредности, тяжести работ и состояния условий труда;
- усиление личного участия граждан в финансировании и управлении системой социального страхования;
- переход к государственному социальному страхованию работников, потерявших трудоспособность от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, вместо действующего порядка возмещения вреда, причиненного работникам;

- развитие добровольных форм социального страхования за счет средств граждан и доходов предприятий.

Комплекс мероприятий, направленных на достижение целевых ориентиров дальнейшего развития системы социального страхования РФ предусматривает Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

Реализация стратегических целей Концепции требует достижения социального согласия, содействия развитию механизмов социальной адаптации и социальной поддержки населения, снижения социального неравенства. Меры, обеспечивающие решение данных задач, должны быть направлены на гармонизацию действий рынков, государства, семьи в области повышения уровня и качества жизни населения, создания в России общества равных возможностей.

В частности, долгосрочное развитие пенсионной системы на основе заложенных в нее страховых принципов должно осуществляться в целях повышения уровня пенсионного обеспечения всех категорий пенсионеров и обеспечения ее финансовой сбалансированности для устойчивого функционирования в долгосрочной перспективе и предусматривать достижение следующих показателей:

- повышение среднего размера трудовых пенсий по старости к 2016–2020 гг. до величины, обеспечивающей не менее 2,5–3 прожиточных минимумов пенсионера;
- создание условий для повышения индивидуального коэффициента замещения утраченного заработка, на который начислялись страховые взносы, трудовой пенсией по старости не менее чем до 40%. Для достижения этих целей будут осуществлены следующие мероприятия:
 - введение минимального страхового взноса, уплата которого в течение 30 лет обеспечивает трудовую пенсию на уровне не ниже прожиточного минимума пенсионера;
 - установление начиная с 2015 г. зависимости размера базовой составляющей страховой части трудовой пенсии по старости от продолжительности страхового стажа в момент ее назначения, в том числе установление принципа снижения ее размера на 3% за каждый год, недостающий до нормативной продолжительности страхового стажа (30 лет), и повышения на 6 процентов за каждый год, превосходящий указанную нормативную продолжительность.

Среди приоритетных задач и параметров развития системы социального обеспечения на долгосрочную перспективу также стоят мероприятия, предусматривающие развитие рынка труда с учетом будущего роста миграции. Высокая раздробленность рынка труда, которая появилась после распада СССР, и быстрый экономический рост в России привели к тому, что за последние десять лет в Российской Федерации значительно увеличилось число трудящихся-мигрантов, многие из которых приехали из других республик бывшего СССР. Хотя некоторые мигранты въезжают в страну, имея разрешение на работу, их значительная часть работает нелегально, что создает проблемы с их охватом.

С января 2012 г. иностранные рабочие, нанятые работодателем на полгода или больше, должны стать участниками системы обязательного пенсионного обеспечения; а также имеют право на получение некоторых других пособий, в зависимости от характера занятости и миграционного статуса. В дальнейшем планируется расширение охвата легальных трудящихся-мигрантов системой пенсионного, социального и медицинского страхования о полном объеме наравне с трудящимися гражданами России.

**НЕКОТОРЫЕ СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ
К ПРИМЕНЕНИЮ ПОНЯТИЯ
«ОПРЕДЕЛЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ГРУППА»
В СВЕТЕ КОНВЕНЦИИ
О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ 1951 г.**

В соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. (далее Конвенция 1951 г.) «беженцем является лицо, которое в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Принадлежность к определенной социальной группе — один из пяти мотивов преследований, перечисленных в подп. 2 п. А ст. 1 Конвенции 1951 г. Данный мотив наименее ясный, но он не раскрывается в Конвенции. Несмотря на это, на него все чаще ссылаются при определении статуса беженцев. К настоящему времени государства признают, что для целей Конвенции 1951 г. определенными социальными группами могут являться женщины, семьи, племена, профессиональные группы, гомосексуалисты.

Исходя из формулировок Конвенции 1951 г. «определенная социальная группа» не должна толковаться как «всеохватная», применимая ко всем лицам, опасаящимся преследований. Таким образом, для того чтобы сохранить структуру и целостность содержащегося в Конвенции 1951 г. определения беженца, социальную группу нельзя определять только по тому признаку, что она является мишенью преследований¹.

Не существует исчерпывающего списка групп, которые могут быть «определенными социальными группами» по смыслу подп. 2 п. А ст. 1 Конвенции 1951 г. Сама Конвенция не содержит какого бы то ни было

перечня. В соответствии с изданным Комиссаром ООН по делам беженцев Руководством по порядку и критериям решения вопроса о статусе беженца «определенная социальная группа» обычно включает лиц аналогичного происхождения, поведения или социального статуса². Заявление об опасении преследования по этому основанию может зачастую сочетаться с заявлением об опасении преследования по другим признакам, например, по признаку расы, вероисповедания или гражданства.

В отличие от других оснований предоставления статуса беженца, это основание было предметом постоянных споров, судебная практика по этому вопросу различна и продолжает расти.

В исследованиях, проведенных Европейским советом по беженцам и изгнанникам (*European Council on Refugees and Exiles — ECRE*) говорится, что споры по данному вопросу сведены к трем основным подходам:

1. Включающий подход утверждает, что авторы Конвенции 1951 г. намеревались включить всех тех, кто не попадает ни по одному из остальных четырех оснований определения в категорию социальной группы, выступающую таким образом в качестве подстраховки. Данный подход призывает к широкому, либеральному толкованию категории социальной группы.
2. Исключающий подход — что социальная группа сама по себе не является категорией и должна рассматриваться в сочетании с другими категориями определения.
3. Промежуточный подход выражается в том, что категория социальной группы задумывалась как самодостаточная, но не всеобъемлющая.

Толкование термина «принадлежность к определенной социальной группе» должно эволюционировать, учитывать разнообразие и меняющуюся природу групп, существующих в разных обществах, и развитие международных норм в области прав человека. В связи периодическим всплеском вопросов о правах лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров (далее — ЛГБТ) последние несколько лет предоставление ЛГБТ статуса беженцев на основании принадлежности их к определенной социальной группе стало довольно актуальным. Так, например, Голландский министр иностранных дел Франс Тиммерманс (*Frans Timmermans*) 5 ноября 2013 г. заявил, что российский закон о запрете «пропаганды гомосексуализма» среди детей в действительности нацелен на ограни-

чение свобод геев и лесбиянок³. По словам министра, это обстоятельство дает возможность россиянам гомосексуальной ориентации подавать прошения о предоставлении им убежища в Нидерландах, если их права будут попораны вследствие принадлежности к ЛГБТ.

Судебная практика показывает, что лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры чем дальше, тем больше признаются составляющими определенную социальную группу по смыслу Конвенции 1951 г. Так, например, Апелляционный комитет США по делам об иммиграции (*US Board of Immigration Appeals*) опроверг решение, согласно которому социально отклоняющееся поведение — так было определено гомосексуальное поведение — не является основанием для установления существования социальной группы.

Одним из самых известных случаев в области иммиграционного законодательства по делам ЛГБТ является дело *Тобосо-Альфонсо* (*Matter Of Toboso-Alfonso*). Тобосо-Альфонсо — гражданин Кубы, который прибыл в США в июне 1980 г. В Кубе он терпел преследования кубинским правительством и полицией, в том числе многочисленные опросы и медицинские осмотры в связи с его сексуальной ориентацией. Действия правительства не являлись результатом поведения Тобосо-Альфонсо, а было скорее проверкой его статуса как гомосексуалиста. Ему был поставлен ультиматум: либо служить четыре года в исправительной колонии, либо покинуть Кубу. Тобосо-Альфонсо выбрал последнее и попросили убежища в Соединенных Штатах. При принятии решения в 1990 г., Совет по иммиграционным апелляциям (*BIA*) оставил в силе решение суда низшей инстанции отказать в убежище, признавая необходимость защиты гомосексуалистов как социальной группы, однако, суд разрешил Тобосо-Альфонсо оставаться в Соединенных Штатах через «удержание депортации» Комитет подчеркнул, что преследование заявителя было вызвано не конкретным поведением, а скорее его статусом гомосексуалиста⁴. Однако Комитет подчеркнул, что признание гомосексуальности неизменной характеристикой не оспаривалось. Ключом к определению существования определенной социальной группы будет ответ на вопрос, рассматриваются ли обществом такие люди в целом как неприемлемая группа. Исходя из уничижительных наименований ЛГБТ, выражаемых по их поводу предубеждений и унижающего обращения, которому они подвергаются во многих других государствах и обществах, суд заключил, что ЛГБТ составляют определенную социальную группу по Конвенции 1951 г.

В 1993 г. Верховный суд Канады при рассмотрении дела Прокурор против Уарда (*Attorney General v. Ward*) установил, что лица, опасющиеся преследования по таким признакам, как пол, язык или сексуальная ориентация могут составлять определенную социальную группу, характеризующуюся врожденными или неизменными качествами для целей Конвенции 1951 года⁵.

Во Франции в 1998 г. был признан беженцем транссексуал из Алжира. Комиссия по делам беженцев заключила, что транссексуалы в силу общих характеристик, отличных от других людей, могут подвергаться преследованиям в Алжире и в таком качестве составляют определенную социальную группу для целей определения беженца.

Некоторые обращающиеся за статусом беженца по Конвенции на основании сексуальной ориентации подают заявление по категории политических убеждений, хотя многие ЛГБТ не считают свою сексуальную ориентацию политической.

Некоторые ученые считают возможным подачу заявления по категории вероисповедания в тех случаях, когда гомосексуальность вступает в конфликт с общепринятой религиозной доктриной, к соблюдению которой принуждает государство и частные лица. Пока неизвестно ни одного заявления, поданного по этой категории.

Заявления о предоставлении статуса беженца на основании сексуальной ориентации по категории социальной группы появились в начале 1980-х гг. и по-прежнему представляют малую часть от общего числа заявлений по категории «принадлежности к определенной социальной группе» в целом⁶.

Отметим, что, хотя женщины составляют подавляющее большинство беженцев во всем мире, заявления о предоставлении убежища на основании сексуальной ориентации от женщин и предоставление статуса беженца женщинам на основании их сексуальной ориентации практически отсутствуют. Большинство заявлений на основании сексуальной ориентации было сделано заявителями-мужчинами.

Хотя свобода сексуальной ориентации не признается положительным образом в качестве международно-защищаемого права человека, в настоящее время общепринята идея о том, что права человека распространяются в той же степени на ЛГБТ, что и на всех остальных лиц.

Предоставление ЛГБТ-беженцам убежища является практикой во многих странах (США, Канада, Австралия и др.).

Предоставление представителям ЛГБТ статуса беженца имеет ряд особенностей, как в теоретическом, так и практическом плане. Так например, часто возникает вопрос при ходатайстве о предоставлении статуса беженца ЛГБТ-паре.

ЛГБТ лица сталкиваются с дополнительным бременем при установлении правдивости их заявлений, подтверждении их опасения преследования и предоставлении доказательственной информации. Довольно часто они не могут предоставить достаточную документацию для подтверждения своих заявлений о преследовании. Отсутствие документации о преследованиях ЛГБТ у основных правозащитных групп и общее недоверие судов к информации таких организаций усложняет предоставление надежных доказательств преследований ЛГБТ. Бесплатная правовая помощь также отсутствует. Тот факт, что системы вынесения решений предоставляют определенные пределы усмотрения, означает, что предубеждения в отношении политически или социально непопулярных групп могут повлиять на решение.

Как известно, при получении статуса беженца одним из супругов, второй автоматически получает данный статус. Данное положение не распространяется на ЛГБТ-пару, так как иммиграционное законодательство признает только брак, который зарегистрирован и признается страной происхождения. Из этого можно сделать вывод, что иммиграционное право не признает однополые браки в контексте предоставления убежища. Если партнер получает статус беженца, второму такой статус не дают автоматически, и он должен самостоятельно обратиться для получения данного статуса.

Получение статуса беженца по данному признаку является достаточно сложной процедурой. И вопрос не только в том, что бремя доказательства лежит на лице, который претендует на статус беженца, но и то, что органы, рассматривающие их прошение, часто предполагают, что ЛГБТ, которые ищут убежища, могли бы избежать преследований, скрыв свою сексуальную ориентацию. Нужно заметить, что подобные предположения не делались применительно к ходатайствам, связанным с политическими убеждениями или религиозной верой.

Показательным по этому вопросу является решение Четвертой палаты Суда Европейского Союза по запросу Королевства Нидерланды по разъяснению ст. 9(1) (Концепция «преследования») и ст. 10(1) (принадлежность к определенной социальной группе) Директивы от

29 апреля 2004 г. 2004/83/ЕС «Минимальные стандарты, касающиеся условий предоставления статуса беженца»⁷.

Граждане X, Y, Z, Сьерра-Леоне, Сенегала и Уганды соответственно, подали ходатайства на получение статуса беженца в Нидерландах в связи с тем, что они подвергались преследованиям в их странах происхождения по причине их нетрадиционной ориентации. Однако, несмотря на то, что Министр подтвердил факт их нетрадиционной ориентации им отказали в предоставлении статуса беженца, так как не было правовых фактов и обстоятельств, на которые заявители могли опираться, и тем самым они не смогли продемонстрировать, что по возвращению в их страны происхождения, они могут стать жертвами преследования по причине их принадлежности к определенной социальной группе. Заявители обжаловали решение Министра в Суде, который и обратился в Суд ЕС для получения разъяснений.

Перед Судом был поставлены ряд вопросов:

- образуют ли иностранные граждане с нетрадиционной ориентацией определенную социальную группу, как указано в Директиве 2004/83/ЕС;
- могут ли такие иностранные граждане претендовать на статус беженца;
- является ли криминализация гомосексуальных отношений в Сьерра-Леоне, Уганде и Сенегале преследованием по смыслу ст. 9(1) Директивы 2004/83/ЕС.

На первые два вопроса Суд ответил положительно. Что касается третьего вопроса, Суд пришел к следующему выводу: «криминализация гомосексуальных отношений сама по себе не является актом преследования. Тем не менее, срок лишения свободы, который фактически применяется в странах происхождения за гомосексуальные отношения в соответствии с их законодательством, должен рассматриваться как наказание, которое непропорционально, и имеет дискриминационный характер. И таким образом представляет собой акт преследования».

Важно, чтобы оценка ходатайств, основанных на сексуальной ориентации и (или) гендерной идентичности, проводилась деликатно и надлежащим образом лицами, принимающими решения, которые пришли специальную подготовку по данным вопросам. Учитывая трудности, которые связаны с предоставлением доказательств в случае ходатайств, связанных с сексуальной ориентацией, оценка таких ходатайств часто опирается на степень доверия к заявителю.

Таким образом, несмотря на то, что понятие «принадлежность к определенной социальной группе» является одним из пяти мотивов преследований по Конвенции о статусе беженцев 1951 г., он наименее понятен. Хотя на него нередко ссылаются в процессе определения статуса беженца, нет четкого критерия отнесения тех или иных категорий групп к социальной. Эволюция данного мотива расширила понимание определения беженца в целом и включила такую категорию лиц как лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры, хотя в некоторых случаях средства доказывания для них более ограничены.

¹ См.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса Беженцев согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженца. Смоленск: Маджента, 2005.

² См.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса Беженцев согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженца. Ч. II, п. В, подп. (е) // <http://evolutio.info/content/view/1290/187/>

³ Лента.Ru // <http://lenta.ru/news/2013/11/05/welcome/>

⁴ Matter Of Toboso-Alfonso A-23220644. Decided by Board March 12, 1990D // <http://www.justice.gov/eoir/vll/intdec/vol20/3222.pdf>

⁵ Canada — Attorney General v Ward [1993] 2 S.C.R. 689; (1993) DLR (4th) 1 // <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/canada-attorney-general-v-ward-1993-2-scr-689-1993-dlr-4th-1>

⁶ См.: Международные стандарты в области прав человека и дискриминации по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности: Сб. докладов / Сост. К. А. Кириченко. М.: Московская Хельсинкская группа, 2013.

⁷ Reference for a preliminary ruling from the Raad van State (Netherlands) lodged on 27 April 2012 — Minister voor Immigratie en Asiel v X. (Case C-199/12) // <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-199/12>.

ОБ АВТОРАХ

Абгарян Дж. — аспирантка Кафедры международного права МГИМО МИД России

Александров А. А. — кандидат исторических наук, доцент, заведующий Кафедрой правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО МИД России

Аминова Э. М. — кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО МИД России

Амплеева Т. Ю. — кандидат исторических наук, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО МИД России

Аникеева Н. Е. — доктор исторических наук, доцент, профессор Кафедры истории и политики стран Европы и Америки, МГИМО МИД России

Анянова Е. С. — кандидат юридических наук, LL.M., Dr.iur., специалист Группы организации торгов ОАО «Прибалтийский Судостроительный Завод «Янтарь»

Апанович М. Ю. — кандидат политических наук, Кафедра политической теории МГИМО МИД России

Арефьева А. А. — магистрант Факультета прикладной политологии НИУ ВШЭ

Афонасьева А. В. — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института Дальнего Востока ФАНО

Бабина А. — аспирантка Кафедры международного права МГИМО МИД России

Байльдинов Е. Т. — кандидат экономических наук, доцент Кафедры международного права Новосибирского государственного университета, доцент Кафедры конституционного и международного права Новосибирского государственного технического университета

Бекяшев Д. К. — кандидат юридических наук, доцент Кафедры международного права МГИМО МИД России

Вовкодав П. А. — аспирант Центра сравнительных социально-экономических и социально-политических исследований ИМЭМО РАН

Воронин Е. Р. — кандидат юридических наук, профессор международного права ИМИ МГИМО МИД России

Воронцова Н. А. — доктор юридических наук, профессор Кафедры международного права МГИМО МИД России

Григорьева О. Г. — кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО МИД России

Гудев П. А. — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН

Зайцев Д. В. — кандидат технических наук, доцент, заместитель декана Московского автомобильно-дорожного государственного технического университета (МАДИ)

Закиров А. В. — аспирант Кафедры международного права Дипломатической академии МИД России

Занко Т. А. — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России

Захаров А. — аспирант Кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России

Иванов Д. В. — кандидат юридических наук, доцент Кафедры международного права МГИМО МИД России

Кажаяева О. С. — аспирантка Кафедры международного права РУДН

Кантор И. В. — студентка магистратуры Международного института управления МГИМО МИД России

Киселева Е. В. — кандидат юридических наук, доцент Кафедры международного права РУДН

Коробков А. В. — профессор политологии Университета штата Теннеси

Кочетков А. В. — доктор юридических наук, профессор Кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России

Левакин И. В. — доктор юридических наук, профессор Кафедры правового регулирования экономики МИУ МГИМО МИД России

Липкин А. И. — профессор, доктор философских наук, доцент Кафедры философии МФТИ (ГУ)

Малеев Ю. Н. — доктор юридических наук, профессор Кафедры международного права МГИМО МИД России,

Махова Н. А. — аспирантка Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук

Орлов А. В. — профессор кафедры государственного и муниципального управления РЭУ им Г. В. Плеханова

Охотский Е. В. — доктор социологических наук, профессор, заведующий Кафедрой государственного управления и права МГИМО МИД России

Пещуров И. С. — кандидат юридических наук

Пономарев А. В. — кандидат военных наук, полковник

Смирнова О. А. — кандидат политических наук, доцент Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского

Соловьев А. К. — доктор экономических наук, начальник Департамента актуарных расчетов и стратегического планирования Пенсионного фонда РФ, профессор Финансового университета при Правительстве РФ, Заслуженный экономист РФ

Сульдина Г. А. — профессор Кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России

Суханов В. А. — аспирант Кафедры мировых политических процессов факультета политологии МГИМО МИД России

Тимофеева Л. Н. — доктор политических наук, профессор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Харкевич М. В. — кандидат политических наук, доцент Кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России

Хлгатян А. Г. — аспирантка кафедры международного права РУДН

Чернышев А. А. — специалист департамента бюджетной политики в сфере инноваций, промышленности гражданского назначения, энергетики, связи и частно-государственного партнерства Министерства финансов России, аспирант Кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО МИД России

Шаповалов Б. П. — кандидат исторических наук, заведующий сектором СОПС РАН

Ярышев С. Н. — доктор юридических наук, доцент Кафедры международного и морского права Государственный морской университет им. Адмирала Ф. Ф. Ушакова

Научное издание

Материалы VIII Конвента РАМИ

ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ

25–26 апреля 2014 г.

Согласно Федеральному закону РФ от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ
данная продукция маркировке не подлежит

Компьютерная верстка *А. С. Туманова*

Подписано в печать 16.10.2015

Формат 60×84¹/₁₆ Усл. печ. л. 12,25. Уч.-изд. л. 17,4

Тираж . Заказ №

Издательство «МГИМО–Университет»

119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО МИД России

119454, Москва, пр. Вернадского, 76



РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Российская ассоциация международных исследований (РАМИ) является крупнейшей российской профессиональной ассоциацией в сфере междисциплинарных исследований, затрагивающих историю, теорию, региональные и многосторонние аспекты международных отношений. В РАМИ на протяжении уже 15 лет участвуют представители более чем 200 российских университетов и исследовательских центров, а также экспертного сообщества из стран СНГ, Балтии и ЦВЕ. РАМИ входит в состав Всемирного комитета по международным исследованиям (WISC), регулярно организует свои сессии в рамках североамериканской Ассоциации международных исследований (ISA).

РАМИ ставит перед собой задачи поддержания высокого профессионального уровня исследований и преподавания международных отношений и мировой политики в России, а также развития профессиональных контактов с международными ассоциациями. РАМИ способствует налаживанию неформальных связей между представителями политической и научно-исследовательской элиты и проведению консультаций в сфере мировой политики и международных отношений.

Президентом РАМИ является ректор МГИМО МИД России, академик РАН А. В. Торкунов. Главный исполнительный орган РАМИ — Руководящий совет.

Конвенты РАМИ, проходящие каждые два года, регулярно собирают около 1000 российских и зарубежных участников. 25–26 апреля 2014 г. в МГИМО МИД России состоялся восьмой по счету Конвент РАМИ на тему «Метаморфозы посткризисного мира: новый регионализм и сценарии глобального управления». Его программа включила в себя две пленарных сессии, 29 секций, два круглых стола, несколько партнерских мероприятий — VI Международную научную конференцию испанистов и III конференцию Российской ассоциации украинистов, а также ряд выставок и презентаций организаций-партнеров РАМИ.

Исполнительная дирекция РАМИ

Тел.: +7 (495) 434-91-63

www.risa.ru | risa@inno.mgimo.ru



РУКОВОДЯЩИЙ СОВЕТ РАМИ

Президент РАМИ

Анатолий Васильевич Торкунов

Программа глобальных исследований

Александр Александрович Дынкин

Владислав Леонидович Иноземцев

Программа европейских исследований

Марк Львович Энтин

Алексей Анатольевич Громыко

Николай Юрьевич Кавешников

Программа американских исследований

Татьяна Алексеевна Шаклеина

Виктор Александрович Кременюк

Программа евроазиатских исследований

Андрей Владимирович Загорский

Ирина Доновна Звягельская

Программа мирополитических исследований и изучения деятельности негосударственных акторов

Марина Михайловна Лебедева

Павел Афанасьевич Цыганков

Программа исследований в области теории международных отношений и сравнительной политологии

Татьяна Александровна Алексеева

Андрей Юрьевич Мельвиль

Программа исследований истории международных отношений

Михаил Матвеевич Наринский

Владимир Олегович Печатнов



РУКОВОДЯЩИЙ СОВЕТ РАМИ

Программа взаимодействия с исследовательскими центрами и регионами

Андрей Вадимович Картунов
Виктор Анатольевич Кокшаров

Программа азиатско-тихоокеанских исследований

Алексей Дмитриевич Воскресенский
Александр Николаевич Панов

Программа исследований многосторонних институтов

Виктория Владимировна Панова
Марина Вадимовна Стрежнева

Программа исследований стран БРИКС

Георгий Давидович Толорая
Людмила Семеновна Окунева

Программа ближневосточных исследований

Виталий Вячеславович Наумкин
Олег Алексеевич Колобов

Программа исследований международной безопасности и конфликтологии

Федор Генрихович Войтоловский
Александр Иванович Никитин

Программа энергетических исследований

Нодари Александрович Симония
Валерий Иванович Салыгин
Мария Андреевна Белова

Программа исследований в сфере международной политической экономики

Светлана Павловна Глинкина
Алексей Владимирович Кузнецов



РУКОВОДЯЩИЙ СОВЕТ РАМИ

Программа международно-правовых исследований

Геннадий Петрович Толстопятенко
Александр Николаевич Вылегжанин
Дмитрий Владимирович Иванов

Программа исследований мировой экономики

Михаил Юрьевич Головин
Александр Сергеевич Булатов
Марина Алексеевна Петрова

Программа цивилизационно-культурных исследований

Алексей Викторович Шестопал
Галина Мирославовна Лесная
Геннадий Васильевич Осипов

Исполнительный директор РАМИ

Артем Владимирович Мальгин

Ответственный секретарь РАМИ

Владислав Владиславович Воротников

Секретариат

Марина Сергеевна Василевская
Анджей Артурович Габарта
Нина Сергеевна Дымщиц