



**РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

РОССИЯ И СОВРЕМЕННЫЙ МИР: ЭКОНОМИКА И ПРАВО

**Том 4
Часть 2**

Сборник материалов X Конвента РАМИ

8–9 декабря 2016 г.
МГИМО–Университет

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Российская ассоциация международных исследований (РАМИ)

«25 ЛЕТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ»

Сборник материалов X Конвента РАМИ

(Москва, 8–9 декабря 2016 г.)

В пяти томах

Том 4

РОССИЯ И СОВРЕМЕННЫЙ МИР: ЭКОНОМИКА И ПРАВО

В двух частях

Часть 2

Под общей редакцией А. В. Мальгина

Москва

Издательство «МГИМО–Университет»

2017

УДК 327(470+571)

ББК 66.4(2Рос)

Д22

РАМИ не несет ответственности за содержание статей.
Мнение авторов не обязательно совпадает с точкой зрения
Исполнительной дирекции и Руководящего совета РАМИ

Со всеми материалами X Конвента можно ознакомиться
на сайте Ассоциации www.risa.ru

Научные редакторы:

М.Л. Энтин, Р.А. Алиев, Д.В. Иванов, Г.П. Толстомятенко

Д22 **«25 лет внешней политике России»**: сб. материалов X Конвента РАМИ (Москва, 8–9 декабря 2016 г.). В 5 т. Т. 4: Россия и современный мир: экономика и право. В 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. А.В. Мальгина; [науч. ред.: М.Л. Энтин и др.] ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) М-ва иностр. дел Рос. Федерации, Рос. ассоциация междунар. исследований (РАМИ). — Москва : МГИМО–Университет, 2017. — 424, [5] с.

ISBN 978-5-9228-1749-3 (т. 4, ч. 2)

ISBN 978-5-9228-1743-1

Издание представляет собой сборник статей, подготовленных модераторами и участниками секций X Конвента Российской ассоциации международных исследований (РАМИ), а также участниками пленарного заседания. Публикация отражает спектр проблем, которые обсуждались в ходе Конвента.

УДК 327(470+571)

ББК 66.4(2Рос)

ISBN 978-5-9228-1749-3 (т. 4, ч. 2)

ISBN 978-5-9228-1743-1

© МГИМО МИД России, 2017

Оглавление

НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ ПРАВА ЕС И ЕАЭС

Европейская пограничная и береговая служба: правовые и институциональные основы новой концепции комплексной системы управления внешними границами ЕС <i>В. В. Войников</i>	9
Правовое регулирование рынков финансовых инструментов в ЕС <i>Я. В. Войтюк</i>	20
Правовая оценка инициативы Европейской комиссии по построению «социальной опоры» Европейского Союза <i>Е. Н. Егорова</i>	46
Об использовании опыта ЕС при построении общего рынка финансовых услуг в ЕАЭС <i>Р. А. Касьянов</i>	60
Регламент Европейского парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС о рыночной инфраструктуре как основа правового регулирования внебиржевых производных финансовых инструментов в ЕС <i>А. М. Кригер</i>	70
Практика заключения соглашений о зоне свободной торговли в ЕС и ЕАЭС <i>А. К. Макаренко</i>	82
Государственное регулирование российского финансового рынка в условиях интеграции в мировой рынок <i>Т. Д. Ч. Фам</i>	95

РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ЭКОЛОГИИ

Экологическое страхование как экономический механизм природопользования: проблемы и перспективы <i>А. А. Авраменко, А. С. Тулупов</i>	105
Экологическая дипломатия: методология и формы развития <i>А. А. Алимов</i>	121
Роль ботанических садов в решении проблем природопользования и экологии <i>О. Ю. Миронова</i>	130

Экологическое сотрудничество Российская Федерация — Монголия: проблемы и перспективы <i>С. К. Мустафин, Р. Н. Шпакова</i>	137
Международная транспортировка природного газа: эколого-экономические перспективы <i>А. Л. Новоселов, И. Ю. Новоселова, А. А. Авраменко</i>	149
От управления последствиями к управлению рисками стихийных бедствий и климатических изменений (О проекте модернизации гидрометеорологического обслуживания в Центральной Азии) <i>Л. Г. Судас</i>	168
 СОВРЕМЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ	
Международное взаимодействие Испании и ЕС в области миграции <i>Н. Е. Анисеева</i>	187
Сравнительно-правовой анализ регулирования трудовой миграции в конвенциях ООН и МОТ <i>Д. К. Бекяшев</i>	194
Международно-правовые аспекты сотрудничества Республики Таджикистан и Российской Федерации по вопросам защиты прав трудящихся-мигрантов <i>Х. Х. Давлатов</i>	201
Международно-правовые аспекты общеевропейской системы убежища: практика применения Дублинской конвенции, определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского Союза <i>Д. В. Иванов, С. Йордановски</i>	207
Двустороннее сотрудничество Российской Федерации в сфере обмена трудовыми мигрантами <i>А. И. Иванчук</i>	229
Международно-правовые проблемы защиты детей в ситуации вынужденной миграции между сопредельными государствами <i>М. Н. Осипова</i>	242
Потребность в современном регулировании миграции как одна из предпосылок образования интеграционных объединений государств <i>А. Г. Хлгатын</i>	251

Значение специальных принципов международно-правового регулирования миграции в контексте межгосударственного сотрудничества в гуманитарной сфере <i>А. Ю. Ястребова</i>	257
--	-----

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

О некоторых аспектах методологии сравнительного правоведения при осуществлении современных эколого-правовых исследований в Российской Федерации <i>Е. А. Белокрылова</i>	267
Полномочия Пленума Верховного Суда <i>В. В. Дорошков</i>	282
Ответственность за налоговые правонарушения <i>В. В. Дубровин</i>	302
Сделки с правосудием в России и зарубежных странах: сравнительно-правовая характеристика <i>Е. Г. Дубровина</i>	315
Политико-правовые особенности организации деятельности в сфере использования возобновляемых источников энергии в Российской Федерации и зарубежных стран: сравнительный анализ <i>Е. М. Кологерманская</i>	327

ОТДЕЛЬНЫЕ ДОКЛАДЫ

Деятельность крупных международных компаний как фактор становления квалифицированного рынка деловых профессиональных услуг <i>М. В. Андриянова</i>	349
Южный Кавказ В системе международных транспортно-коммуникационных коридоров (Восток — Запад и Север — Юг) <i>Э. Мехдиев</i>	362
Перспективы экономического роста в условиях глобализации <i>М. В. Сафрончук</i>	378
Мусульманские финансы в системе публичных финансов стран Арабского Востока <i>Е. А. Рыжкова</i>	392
Развитие внешнеэкономических связи Польши после присоединения к ЕС <i>А. А. Габарта</i>	404

Новейшие тенденции в развитии права ЕС и ЕАЭС

Модератор

М.Л. Энтин

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОГРАНИЧНАЯ И БЕРЕГОВАЯ СЛУЖБА: ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМИ ГРАНИЦАМИ ЕС

В. В. ВОЙНИКОВ

Аннотация. В настоящей статье проводится юридический анализ проекта создания Европейской пограничной и береговой службы (ЕПБС), который рассматривается в качестве ключевой реакции Европейского союза на миграционный кризис 2015 года

Автором рассмотрена правовая природа, структура, ключевые признаки новой службы, показана роль агентства ЕПБС в области управления внешними границами ЕС.

Автор приходит к выводу о том, что правовая природа ЕПБС не соответствует названию, поскольку понятие «служба» предполагает наличие единого организационного механизма, признаки которого в данном случае отсутствуют. В этой связи ЕПБС следует рассматривать не как новое ведомство в институциональном организме ЕС, а как концепцию организации пограничного контроля в рамках ЕС. ЕПБС является скорее не новым инструментом для защиты внешних границ, а более усовершенствованной моделью ранее существовавшей Европейской системы управления границами.

Создание ЕПБС свидетельствует об усилении наднациональной составляющей в системе пограничного контроля. Европейский Союз по сути дела осуществляет перераспределение в свою пользу полномочий по охране внешних границ при отсутствии необходимых изменений учредительных договоров ЕС.

Безусловно, запуск проекта ЕПБС является положительным шагом в деле усиления системы охраны внешних границ, однако это вряд ли позволит в полной мере разрешить миграционный кризис.

Ключевые слова: Европейская пограничная и береговая служба; Агентство Фронтекс; миграционный кризис.

Введение. Создание Европейской пограничной и береговой службой (European Border and Coast Guard) на сегодняшний момент является самым видимым ответом на миграционный кризис в Европе. Указанную реформу можно назвать попыткой преодоления неспособности национальных пограничных служб и Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов ЕС (Агентства Фронтекс) эффективно охранять внешние границы ЕС [Watanabe, 2016].

Исследование: основная часть. 13 мая 2015 г. Европейская Комиссия в ответ на обострение миграционного кризиса подготовила Сообщение, получившее название «Европейская повестка дня по миграции» [Communication A European Agenda on Migration, 2015].

В указанном Сообщении Европейская Комиссия обозначила ряд законодательных и организационных мер, которые должны способствовать более эффективной борьбе с нелегальной иммиграцией и условиями, способствующими ее росту. В числе первоочередных мер Европейская Комиссия указала усиление роли и потенциала Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов ЕС (Агентства Фронтекс).

С целью реализации мероприятий, предусмотренных «Европейской повесткой дня по миграции» 15 декабря 2015 года Европейская Комиссия подготовила законопроект о Европейской пограничной и береговой службе [Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard, 2015].

Менее чем за девять месяцев институты ЕС сумели обсудить представленный законопроект, провести неформальные согласительные процедуры, внести в него достаточно существенные изменения и принять в окончательной редакции 14 сентября 2016 г. посредством т. н. письменной процедуры¹.

Столь сжатые сроки для принятия такого важного регламента свидетельствуют об особой значимости данного законопроекта как для Комиссии, так и в целом для ЕС, поскольку обычно принятие подобных актов может занимать несколько лет [Balmas, 2016]. На скорость при-

¹ Voting result Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. Brussels, 19 September 2016 URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_12310_2016_INIT&from=EN (дата обращения 13.10.2016)

нения акта не сильно повлияла достаточно негативная реакция ряда государств — членов на первоначальную реакцию законопроекта.

Регламент Совета и Парламента (EU) 2016/1624 от 14.09.2016 года «О Европейской пограничной и береговой службе...» (далее — регламент №2016/1624) [Regulation (EU) 2016/1624, 2016] вступил в законную силу 06 октября 2016 года, именно в этот день состоялось торжественное открытие новой службы, которое решено было провести в пункте пропуска Капитан-Андреево на болгарско-турецкой границе.

Целью настоящей работы является юридический анализ проекта создания Европейской пограничной и береговой службы (ЕПБС), который рассматривается в качестве ключевой реакции Европейского союза на миграционный кризис 2015 года.

Правой основой для создания ЕПБС выступают положения статьи 77 договора о функционировании Европейского Союза [Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012] (далее — ДФЕС), в соответствии с которой ЕС осуществляет политику, касающуюся проверок граждан и осуществления контроля за пересечением внешних границ, а также постепенное введение системы комплексного управления границами (статья 77 (1)(b,c).

Анализ статьи 77 ДФЕС позволяет сделать вывод о том, что компетенция ЕС в полной мере охватывает ту сферу пограничного контроля, которая связана с пограничными проверками (Border Check), т.е. системе контроля за пересечением внешних границ в пунктах пропуска. В области охраны внешних границ (Border Surveillance) упоминается лишь постепенное введение системы комплексного управления границами, понятие которого в тексте договора не раскрывается. Иными словами ДФЕС прямо не делегирует ЕС полномочия по созданию общеевропейской наднациональной системы по охране внешних границ.

В соответствии со статьей 5 (1) договора о Европейском Союзе [Consolidated version of the Treaty on European Union, 2012] Европейский Союз осуществляет свои функции в соответствии с принципом делегированных полномочий, согласно которому Союз действует только в пределах компетенции, которую предоставили ему в Договорах государства-члены для достижения целей, установленных этими Договорами. Любая компетенция, не предоставленная Союзу в Договорах, принадлежит государствам-членам

Следовательно, создание полноценной наднациональной пограничной службы с мандатом на проведение пограничных мероприятий на территории всего Союза противоречило бы базовым принципам европейского права.

В соответствии с регламентом № 2016/1624 (статья 3) Европейская пограничная и береговая служба представляет собой систему пограничного контроля внешних границ Союза, состоящую из двух компонентов: наднационального в виде Агентства Европейской пограничной и береговой службы и национального в виде пограничных и береговых служб государств — членов, осуществляющих функции пограничного контроля.

Таким образом, в отличие от ранее действовавшей системы, когда функции пограничного контроля осуществлялись национальными службами, а Фронтекс лишь координировал их деятельность, новый регламент о ЕПБС принципиально поменял концепцию организации управлению внешними границами [Rosenfeldt, 2016]. Ныне действующее законодательство предусматривает создание формально общей системы пограничного контроля, в которой часть функций реализуется на уровне ЕС Агентством ЕПБС посредством формирования технической и оперативной стратегии, а основная часть оперативных функций реализуется государствами — членами ЕС.

Фактически такая система означает соединение национальных пограничных служб и Агентства ЕПБС в общей институциональной оболочке [Szymańska, 2016].

Между Агентством ЕПБС и национальными пограничными службами отсутствует взаимная административная и функциональная подчиненность, однако деятельность национальных пограничных служб формально должна соответствовать общеевропейской стратегии.

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что правовая природа Европейской пограничной и береговой службы не соответствует названию, поскольку понятие «служба» предполагает наличие единого организационного механизма, признаки которого в данном случае не усматриваются. Поэтому само наименование Европейская пограничная и береговая служба может ввести непосвященного слушателя в заблуждение. В этой связи ЕПБС может быть квалифицирована как юридическая фикция [Bruusker, 2016], т.е. формально служба создана, однако в реальности ее нет.

Иными словами Европейскую пограничную и береговую службу следует рассматривать не как новое ведомство в институциональном организме ЕС, а как концепцию организации пограничного контроля в рамках ЕС.

Основная цель ЕПБС состоит в выработке и осуществлении т.н. Европейской системы комплексного управления внешними границами (European integrated border management). Регламент впервые вводит

легальное определение «Европейская система комплексного управления границами» и раскрывает его понятие. Реализация европейской системы комплексного управления внешними границами осуществляется в соответствии с принципом общей ответственности (Shared responsibility) Агентства ЕПБС и национальных пограничных служб государств — членов. При этом основная ответственность за охрану и контроль внешних границ возлагается в первую очередь на государства — члены, которые выполняют данные функции в своих интересах и интересах всего Союза. Государства-члены сохраняют основную ответственность за управление своими участками внешних границ. Здесь необходимо обратить внимание на то, что обозначая части государственной границы, законодатель использует понятие «свой участок внешней границы», тем самым, подчеркивается общеевропейский характер деятельности по охране внешних границ.

Безусловно, регламент № 2016/1624 предусматривает целый ряд новшеств по сравнению с ранее существовавшей системой. Хотя, следует отметить, что ряд полномочий Агентства ЕПБС, представленных в качестве нового мандата, в реальности существовали и ранее. В качестве примера следует отметить право на приобретение технических средств для пограничного контроля. Указанное право уже было предоставлено Агентству Фронтекс в соответствии с регламентом № 1168/2011 [Regulation (EU) No 1168/2011].

Анализ регламента № 2016/1624 позволяет сделать вывод о том, что основная идея создания ЕПБС состоит в том, чтобы подчинить национальные пограничные службы единой общеевропейской стратегии в области охраны внешних границ. Если в области пограничных проверок аналогичная задача уже была решена посредством передачи указанных вопросов на наднациональный уровень, то в области охраны границ ЕС не обладал соответствующей компетенцией. Посредством создания ЕПБС ЕС, сохраняя за государствами — членами суверенные права по охране внешних границ, фактически обязывает их следовать политики, вырабатываемой на уровне ЕС.

Указанный вывод подтверждается целым рядом новшеств, предусмотренных в регламенте № 2016/1624.

1. Согласно статье 3 регламента № 2016/1624 Агентство ЕПБС разрабатывает техническую и стратегическую стратегию Европейской комплексной системы управления границами, при этом национальные стратегии должны соответствовать общеевропейской.
2. Согласно статье 13 регламента № 2016/1624 вводится понятие «оценка уязвимости» (Vulnerability assessment). В соответствии

с указанной нормой Агентство ЕПБС проводит оценку способности государств — членов эффективно осуществлять контроль за своим участком границы. Правовая основа для проведения аналогичной оценки была заложена и ранее², однако новый регламент предусматривает обязательность данной оценки, а также последствия результатов такой оценки для государств — членов. Так, в соответствии с частью 8 статьи 13 регламента № 2016/1624 в случае невыполнения со стороны государств — членов необходимых мероприятий по охране границ, управляющий совет Агентства ЕПБС вправе принять обязательное для исполнения решение, а также установить для соответствующего государства срок, необходимый для его выполнения.

3. В соответствии с регламентом № 2016/1624 (статья 20) на Агентство ЕПБС возлагаются обязанности по созданию международной пограничной группы быстрого реагирования (rapid reaction pool) в составе как минимум 1500 сотрудников национальных пограничных служб, которые должны быть мобилизованы по решению Агентства ЕПБС в течение 5 рабочих дней. Кроме того, согласно статье 39 регламента № 2016/1624 создается общий фонд технического оборудования (Technical equipment pool), состоящий из оборудования для пограничного контроля, являющегося собственностью государств — членов, Агентства ЕПБС или их совместной собственностью.
4. Существенно расширены полномочия Агентства ЕПБС в области возвращения нелегальных иммигрантов (глава II, секция 4 регламента № 2016/1624). В соответствии с регламентом Агентство ЕПБС осуществляет содействие государствам — членам, предоставляет специалистов, а также организует специальные операции по возвращению нелегалов.
5. В соответствии со статьей 4 регламента № 2016/1624 Агентство ЕПБС назначает специальных офицеров связи в государства — члены ЕС для мониторинга деятельности соответствующего государства по охране внешних границ.
6. В соответствии со статьей 19 № 2016/1624 Агентство ЕПБС получило т.н. «право на вмешательство» (Right to intervene). Согласно указанной норме в исключительных ситуациях, требующих срочных действий, Совет на основе предложения Комиссии вправе прини-

² См. статью 4 регламента № 2007/2004 от 26.10.2004 года об учреждении Агентства Фронтекс, а также положения регламента № 1053/2013 от 7 October 2013, устанавливающий механизма мониторинга правильности применения Шенгенских правил.

мать решение о проведении специальных операций по ликвидации чрезвычайной ситуации на внешней границе. При этом такие мероприятия должны реализовываться Агентством ЕПБС совместно с заинтересованным государством — членом ЕС.

Решение о проведении специальной операции обязательно для государства — члена ЕС, однако Агентство ЕПБС обязано согласовывать с ним оперативный план по осуществлению пограничных мероприятий.

В случае отказа заинтересованного государства — члена от исполнения решения Совета о проведении специальных операций Комиссия может инициировать временное восстановления контроля на внутренних границах в соответствии с процедурой, установленной Шенгенским кодексом о границах [Regulation (EU) 2016/399, 2016].

Необходимо отметить то, что редакция статьи, касающейся права на вмешательство претерпела существенные изменения по сравнению с первоначальной редакцией, предложенной Европейской Комиссией 15.12.2015 года.

Согласно первоначальной редакции Комиссия получила право на принятие решения, а Агентство ЕПБС право на осуществление оперативных мероприятий по охране внешних границ на территории одного из государств — членов при отсутствии формального запроса с его стороны. При этом такие мероприятия реализуются лишь в том случае, если государство — член ЕС не предпринимает соответствующих мер по охране границ в соответствии с решением Правления Агентства или в случае беспрецедентного миграционного давления, угрожающего функционированию Шенгенского пространства.

В таком виде проект регламента о ЕПБС вызвал первоначально резко негативную реакцию со стороны ряда государств — членов ЕС.

По мнению Стива Пеерса в первоначальной редакции регламента право на проведение операций на территории государств — членов со стороны служб ЕС противоречит основным принципам европейского права, в частности, статье 72 ДФЕС, согласно которой раздел договора о Европейском пространстве свободы, безопасности и правосудия не препятствует исполнению государствами-членами своих обязанностей по поддержанию общественного порядка и охране внутренней безопасности. Кроме того, согласно статье 4 (2) ДФЕС Союз уважает основные функции государства, особенно те, которые направлены на обеспечение его территориальной целостности, на поддержание общественного порядка и на охрану национальной безопасности. В частности, национальная безопасность остается в единоличной ответственности каждого государства-члена. По этой причине Стив Пеерс считает, что

ЕС не вправе заменять собой государства — члены при выполнении функций по охране границ [Peers, 2015].

Серджо Каррера и Леонард ден Хертог не согласны с указанной выше позицией. По их мнению, право на вмешательство полностью соответствует нормам права ЕС, поскольку в силу статьи 77 (2)(d) ДФЕС Союз принимает любые меры, необходимые для постепенного создания интегрированной системы управления внешними границами. Кроме того, указанная норма подлежит применению в совокупности с принципом лояльного сотрудничества (статья 4 (3) договора о Европейском Союзе) [Consolidated version of the Treaty on European Union, 2012], согласно которому Союз и государства-члены проявляют взаимное уважение и содействуют друг другу в выполнении задач, вытекающих из договоров [Carrera, Hertog, 2016].

Расширение полномочий агентства ЕПБС, безусловно, должно повлечь за собой существенное расширение бюджета, а также штата службы. К 2020 году планируется почти вдвое увеличить бюджет, а также более чем в два раза увеличить штат сотрудников. Как было отмечено выше, помимо собственного штата в распоряжении агентства ЕПБС будет находиться также международная пограничная группа быстрого реагирования в составе 1500 сотрудников национальных пограничных служб.

Подводя итог анализа проекта создания Европейской пограничной и береговой службы можно сделать вывод о том, что осуществленная реформа Агентства Фронтекс представляет собой очередной шаг на пути построения единой общеевропейской системы пограничного контроля внешних границ. При этом следует отметить, что проведенная реформа носит промежуточный характер, поскольку, очевидно, конечной целью ЕС является постепенное создание единой системы и единого законодательства в области пограничного контроля, которое охватывало бы как сферу пограничных проверок, так и сферу охраны границ. Как видно, данная цель на сегодняшний день не достигнута, поскольку государства по-прежнему сохраняют ключевую роль в реализации политики по охране внешних границ.

Создание ЕПБС свидетельствует об усилении наднациональной составляющей в системе пограничного контроля. Европейский Союз по сути дела осуществляет перераспределение в свою пользу полномочий по охране внешних границ при отсутствии необходимых изменений учредительных договоров ЕС, что не в полной мере соответствует принципу делегированных полномочий. В этой связи можно констатировать то, что ЕС пытается вторгнуться в сферу государственного суверенитета

Создание ЕПБС не является революционной мерой, вопреки риторике официальных лиц ЕС ЕПБС с трудом можно назвать ключевой вехой в развитии Европейской системы управления границами. Создание ЕПБС изменило концепцию организации охраны внешних границ в рамках ЕС, однако мандат агентства ЕПБС не претерпел значительных изменений, оперативные полномочия по-прежнему осуществляются на национальном уровне. Новый мандат агентства ЕПБС следует рассматривать лишь как расширение и конкретизацию полномочий, уже имевшихся у агентства Фронтекс.

Заключение. Таким образом, ЕПБС является скорее не новым инструментом для защиты внешних границ, а более усовершенствованной моделью ранее существовавшей Европейской системы управления границами.

Безусловно, запуск проекта ЕПБС является шагом вперед по усилению системы охраны внешних границ, очевидно, что это позволит улучшить систему координации и взаимодействия внутри ЕПБС, а также повысить качество пограничного контроля и ввести союзные стандарты по охране внешних границ.

Однако создание ЕПБС навряд ли позволит коренным образом изменить миграционную ситуацию в ЕС и разрешить миграционный кризис, поскольку его первопричины лежат не в плоскости организационного и технического обеспечения работы пограничных служб, а имеют более глубокие корни, связанные с политическими и социальными процессами как в странах ЕС, так и в приграничных с ЕС регионами.

Литература

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Official Journal C 326, 26.10.2012, p. 47–390
2. Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal C 326, 26.10.2012, p. 13–46
3. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. Official Journal L 251, 16.9.2016, p. 1–76
4. Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ L 304, 22.11.2011, p. 1–17

5. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 77, 23.3.2016, p. 1–52
6. Communication from the commission to the European parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a European Agenda on Migration// [Электронный ресурс]. URL://https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата обращения 05.09.2016)
7. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC. 15.12.2015. COM(2015) 671 final 2015/0310(COD). [Электронный ресурс]. URL:// <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015P0671> (дата обращения 05.09.2016)
8. Balmas Paolo. The New European Border and Coast Guard Agency | Oct 11, 2016 | Transatlantico, [Электронный ресурс]. URL://<http://pacifictechbridge.com/new-european-border-coast-guard-agency/>(дата обращения 30.12.2016)
9. Carrera Sergio and den Hertog Leonhard. A European Border and Coast Guard: What's in a name? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88 / March 2016
10. De Bruycker Philippe. The European Border and Coast Guard:A New Model Built on an Old Logic, European Papers ISSN 2499–8249, Vol. 1, 2016, No 2, pp. 559–569, [Электронный ресурс]. URL://http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_10_Agenda_Philippe_de_Bruyckere_1.pdf (дата обращения 30.12.2016)
11. Peers Steve. The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense? 16 DECEMBER 2015. [Электронный ресурс].URL: <http://eulawanalysis.blogspot.ru/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html> (дата обращения 07.09.2016)
12. Rosenfeldt Herbert. Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded? [Электронный ресурс]. URL://<http://eulawanalysis.blogspot.ru/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html> (дата обращения 30.12.2016)
13. Szymańska Jolanta. Launch of the European Border and Coast Guard Agency, 25 November 2016, no. 78 (928), Bulletin PISM, [Электронный ресурс]. URL://<http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-78-928> (дата обращения 30.12.2016)
14. Watanabe Lisa. New EU border guard agency is no magic bullet // Centre for Security Studies, [Электронный ресурс]. URL://<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/new-eu-border-guard-agency-is-no-magic-bullet/> (дата обращения 30.12.2016)

THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD: LEGAL AND INSTITUTIONAL FEATURES OF THE CONCEPT OF THE EU EXTERNAL BORDER MANAGEMENT

Dr. Vadim Voynikov

Abstract. *This article analyzes the a legal nature of the project of creating the European border and coast Guard (EBCG), which is regarded as one of the key responses to the 2015 migration crisis.*

The author discussed the legal nature, structure, key features of the new Guard, shows the role of the agency EBCG in the management of external borders of the EU.

The author concludes that the legal nature of EBCG does not correspond to the name of the EBCG, because the concept of "Guard" means the certain institution, which doesn't exist in this case. In this regard, EBCG should not be considered as a new agency in the institutional mechanism of the EU, but as the new concept of the EU external border management. The EBCG is not the new instrument for the protection of external borders, and a more advanced model of the pre-existing European border management system.

Creating EBCG indicates an increase in supranational component of the EU border control system. The European Union in fact provide for the redistribution of powers in their favor on the protection of external borders in the absence of the necessary changes to the EU primary law.

Of course, the launch of the EBCG is a positive step in strengthening the system of protection of external borders, but it is hardly possible to resolve the current migration crisis.

Key words: *European Border and cost Guard, Frontex Agency, migration crisis.*

Информация об авторе

В. В. Войников

доцент кафедры международного и европейского права юридического института Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта,

кандидат юридических наук

E-mail: voinicov@yandex.ru

Dr. Vadim Voynikov

The Chair on International and European Law, I. Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКОВ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В ЕС

Я. В. ВОЙТЮК

Аннотация. В настоящее время правовые основы Европейского союза (ЕС) в сфере регулирования рынков финансовых инструментов находятся в процессе реформирования. Начатая реформа позволит решить ряд принципиально важных вопросов: отсутствие однородной конкурентной среды между рынками и их участниками; трудности доступа на финансовые рынки для малых и средних предприятий; ненадлежащая прозрачность для участников рынка; недостаточная прозрачность для регуляторов и нехватка полномочий у надзорных органов; недостаточная защита инвестора; слабые стороны организации контроля за исполнением сделок.

Актуальность темы исследования обусловлена и государственными интересами России. Наша страна активно включилась в процесс построения собственного международного финансового центра, что предполагает глубокое знание процессов, происходящих в других странах и интеграционных объединениях. Рынок международных финансов тесно взаимосвязан, а происходящие на нем изменения затрагивают всех его участников. Развивающийся российский бизнес инвестирует в европейские компании, а российские акционерные общества получают листинг на европейских биржах. Государства-члена Евразийского экономического союза (ЕАЭС) готовы к 2025 г. перейти к углубленной интеграции финансовой сферы. В связи с этим оценка положительного опыта ЕС, а также учет всех возможных рисков при интеграции финансовых рынков пяти государств-участников ЕАЭС выглядит как важная задача, к решению которой необходимо подойти уже сегодня.

Ключевые слова: Европейский Союз, рынок финансовых инструментов, Евразийский Экономический Союз, международные финансы

Введение. В настоящее время правовые основы Европейского союза в сфере регулирования рынков финансовых инструментов находятся в процессе реформирования. Наша страна активно включилась в процесс построения собственного международного финансового

центра, что предполагает глубокое знание процессов, происходящих в других странах. В докладе рассмотрены следующие вопросы: основы и современная система правового регулирования финансовых рынков в ЕС; краткая характеристика Директивы N 2004/39/ЕС; MiFID-2; система органов ЕС, действующих в сфере регулирования финансовых рынков.

Исследование. В рамках исследования проанализированы основные источники международного и европейского права, труды отечественных и зарубежных ученых по рассматриваемой тематике, аналитические документы институтов ЕС. Большой вклад в развитие отечественной науки европейского права внесли труды М. М. Бирюкова, Б. Н. Топорнина, С. Ю. Кашкина, Л. М. Энтина. В России существует ряд научных исследований, посвященных отдельным аспектам правового регулирования финансовых рынков в ЕС.

Среди российских ученых, специализирующихся на исследованиях в данной области, назовем Р. А. Касьянова, А. Н. Некрасова, В. К. Белова, Н. Б. Шеленкову.

Работы зарубежных авторов, посвященные рынкам финансовых инструментов в ЕС, более широко представлены. Выделим работы ученых: К. де Бурка (C. De Burca), П. Крейг (P. Craig), П. Вайсманн (P. Weismann) и др.

Методологическую основу исследованию составят логический, исторический, аналитический и сравнительно-правовой методы, метод прогнозирования и др. Теоретическую базу исследования составят труды видных российских и зарубежных ученых в области регулирования рынков финансовых инструментов, аналитические материалы Международной организации регуляторов рынка ценных бумаг и Европейской Комиссии; а также статистические и справочные материалы Центрального Банка России.

Более 10 лет назад принят один из центральных актов Европейского союза в области правового регулирования сферы финансовых услуг — Директива Европейского парламента и Совета N 2004/39/ЕС о рынках финансовых инструментов (2004 г.)³.

³ Директива №2004/39/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза "О рынках финансовых инструментов и внесении изменений в Директивы 85/611/ЕЭС Совета ЕС, 93/6/ЕЭС, Директиву 2000/12/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС, а также об отмене Директивы 93/22/ЕЭС Совета ЕС" [рус., англ.] (Вместе со "Списком услуг, деятельности и финансовых инструментов", "Профессиональными клиентами..." (Принята в г. Страсбурге 21.04.2004) (с изм. и доп. от 24.11.2010) // СПС «Консультант Плюс».

Данный правовой акт сыграл большую роль в обеспечении высокого уровня гармонизации регулирования финансовой сферы в масштабах всего ЕС. Это было достигнуто благодаря созданию механизма взаимного признания при предоставлении инвестиционных услуг и осуществлении инвестиционной деятельности. Гармонизации способствовала и унификация понятийного аппарата, так как Директива ввела единые для всех государств-членов ЕС определения ряда важных финансовых терминов. Директива имеет своей целью формирование здоровой конкурентной среды в сфере инвестиций, что предполагает создание равных условий для всех субъектов, подпадающих под ее действие.

В настоящее время, несмотря на все позитивные результаты, достигнутые за годы правоприменения, Директива уже не удовлетворяет всем потребностям современных финансовых рынков, которые демонстрируют черты, ранее ярко себя не проявлявшие и выражающиеся как в расширении круга торговых площадок и финансовых инструментов на них обращающихся, так и в более технологичном подходе к организации самих торгов⁴.

1. Основы и современная система правового регулирования финансовых рынков в ЕС

Финансовые рынки — это рынки, обладающие, прежде всего, долгосрочной памятью⁵, вследствие чего причины существующих противоречий в функционировании и регулировании современного финансового рынка Европы следует искать в прошлом опыте, что предполагает исследование существовавших ранее механизмов регулирования финансового рынка Европы. При исследовании развития финансового рынка Европы в XX столетии особое внимание обращает на себя 1957 г., когда был подписан Римский договор, ознаменовавший начало эры объединенной Европы. Данный договор положил начало новому эволюционному процессу — процессу развития общего европейского финансового рынка, который продолжается и до сих пор.

Традиционным является представление данного процесса состоящим из четырех этапов:

Этап 1 (1957–1970). Данный этап ознаменован заключением в Риме (Италия) в 1957 г. Договора об учреждении Европейского экономиче-

⁴ Касьянов Р.А. Рынки финансовых инструментов в Европейском союзе: правовые основы регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. N 9. С. 65–69.

⁵ См.: Петерс Э. Хаос и порядок на рынках капитала. Новый аналитический взгляд на циклы, цены и изменчивость рынка / Пер. с англ. М.: Мир, 2000. [Эл. ресурс]. URL: <http://booksteka.info/cat6/kniga3448.html>

ского сообщества (далее — Римский договор)⁶ между странами Францией, Италией, Германией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом.

Этап 2 (1970–1979). Для реализации стратегии функционирования EMU до 1980 г. премьер-министр Люксембурга Пьер Вернер предложил механизм закрытой экономической политики координации процентных ставок в Европе и управление резервами, который также предполагался реализоваться в три этапа. Однако, крах данного механизма спровоцировал разработку дополнительных механизмов на этом этапе эволюции регулирования европейского финансового рынка:

1. механизм формирования закрытой экономической политики координации процентных ставок в Европе и управление резервами;
2. механизм формирования валютных паритетов между странами — членами ЕЭС в рамках установленных пределов («змея в туннеле»);
3. механизм корректировки обменных курсов;
4. механизм интервенции и превентивных мер.

Этап 3 (1980–1990). Успехи третьего и четвертого механизмов на предыдущем этапе позволили сформировать ряд успешных механизмов в рамках данного этапа, таких как:

1. механизм создания единого рынка, который предполагал снятие любых ограничений для торговли и свободного перемещения капитала и человеческих ресурсов;
2. механизм создания экономического и валютного союза (EMU), который включал следующие цели: комплексная либерализация движения капитала; полная интеграция финансовых рынков; необратимая конвертация валют и фиксирования обменных курсов; возможная замена национальных валют единой валютой.

Этап 4 (1990 — по сей день). В рамках данного этапа реализовывался единый глобальный механизм, который включал ряд локальных.

Реализация общего механизма была в полной мере начата в декабре 1991 г. путем разработки Договора о Европейском союзе, финальной стадией которого предполагалось введение единой валюты.

Особо подчеркнем, что для финансового рынка внедрение единой валюты осуществилось мгновенно, в то время как для другого бизнеса и административного сектора этот период был растянут в связи с дифференциацией цен, счетов и платежных систем.

⁶ Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (Подписан в г. Риме 25.03.1957) // Договоры, учреждающие европейские сообщества. М.: Право, 1994. С. 95–288.

Полноценное функционирование финансового рынка и осуществление финансовых услуг стали возможными с появлением и реализацией свободы передвижения капитала, упомянутой впервые в пп. «с» п. 1 ст. 3 Римского договора. В последующем свобода движения капитала была регламентирована Маастрихтским договором, непосредственно в главе 4 договора. В частности, в п. 1 ст. 56 Договора об учреждении Европейского сообщества было установлено, что «в рамках положений, указанных в данной главе, все ограничения на передвижение капитала между государствами-членами и третьими странами должны быть запрещены». Существенным является тот факт, что Суд ЕС указал на прямое действие норм ст. 56 Договора об учреждении Европейского сообщества⁷. Несмотря на тот факт, что Суд признал за этой статьей вертикальное прямое действие, он, по мнению Ашера, не утратил возможность признания за ней горизонтального прямого действия⁸.

С вступлением в силу Лиссабонского договора с 1 декабря 2009 г., дополняющего два учредительных договора: Договор о Европейском союзе и Договор о создании Европейского сообщества (далее — Лиссабонский договор)⁹, правовое регулирование отношений в финансовом секторе получило новый этап развития. В Римском договоре (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.) большинство норм, регулирующих отношения в сфере финансов, были дополнены по сравнению с редакцией Римского договора от 1957 г. Так, полномочия в области внутреннего рынка, закрепленные в ст. 4 Римского договора (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.), по-прежнему находятся в совместном ведении Союза и государств-членов. При этом под внутренним рынком понимается «пространство без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капитала в соответствии с нормами учредительных договоров ЕС». Европейский союз принимает на себя обязательство принять меры, направленные на установление или обеспечение функционирования внутреннего рынка. Следовательно, закрепление подобных обязательств Союза в учредительном договоре создает возможность использования свободы движения капитала, являющегося фундаментальным элементом организации внутреннего рынка ЕС, в качестве юридической платформы для

⁷ Cases 163/94, 165/94, 250/94 Criminal Proceedings against Lucas Emilio Sanz de Lera (1995) ECR I-4821. Paras. 41–47.

⁸ См.: Usher J. The Law of Money and Financial Services in the European Community. Oxford: Oxford University Press, 1994. P. 27.

⁹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal. C 306/01. 17.12.2007.

дальнейшего регулирования финансового рынка нормами вторичного права Европейского союза. Более подробно нормы, устанавливающие механизм свободы движения капитала, закреплены в ст. 63–66 Римского договора (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.).

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что свобода движения капитала с полным основанием считается основой экономики и развития единого рынка Европейского союза, а также юридической платформой для создания финансового рынка ЕС — задачи более сложной, чем простая элиминация торговых барьеров. Ведь по сравнению с тремя другими фундаментальными свободами общего рынка ЕС (передвижения лиц, товаров и услуг) финансовая свобода всегда была самой трудной, т.к. базировалась на национальном регулировании и поэтому была менее всего подвержена регулированию законодательными актами ЕС. В связи с этим закрепление в тексте последнего принятого в Союзе учредительного договора норм, направленных на становление и развитие финансового рынка, является прямым подтверждением его значимости для интеграционного объединения (стоит подчеркнуть, что учредительные документы Союза являются источниками первичного права).

Дальнейшая либерализация свободы движения капитала, платежей и услуг получает закрепление в источниках вторичного права ЕС, а также правоприменительной практике Суда ЕС. Такая юридическая конструкция не случайна, поскольку, как указывает С. А. Трыканова, «правовым инструментом реализации политики ЕС является право Сообщества»¹⁰.

В качестве основного источника вторичного права ЕС и инструментом регулирования финансовых рынков Европейского союза рассматриваются директивы, принимаемые Европарламентом и Советом ЕС. Нормотворческие усилия основных институтов ЕС в данной сфере, прежде всего, сконцентрированы на процедурных аспектах, а также вопросах защиты субъектов рынка и инвесторов, в связи с чем центральное место в иерархии нормативной базы финансового рынка занимают директивы о проспектах, прозрачности, злоупотреблениях на рынке и о рынках финансовых инструментов.

2. Краткая характеристика Директивы N 2004/39/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О рынках финансовых инструментов и внесении изменений в Директивы 85/611/ЕЭС Совета ЕС, 93/6/ЕЭС, Директиву 2000/12/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС, а также об отмене Директивы 93/22/ЕЭС Совета ЕС».

¹⁰ Энтин Л. М., Энтин М. Л., Трыканова С. А., Орина И. В. Актуальные проблемы европейского права. М.: Флинта, МПСИ, 2008. С. 21.

Наиболее комплексным актом, посвященным регулированию финансовых рынков ЕС, является Директива Европарламента и Совета от 2 апреля 2004 г. № 2004/39/ЕС о рынках финансовых инструментов (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID)¹¹, отменившая Директиву 1993 г. об инвестиционных услугах на рынке ценных бумаг¹². Как отмечают Н. Г. Доронина и Н. Г. Семилютина, принятием MiFID был ознаменован переход к новому этапу в развитии отношений на финансовых рынках¹³. Н. Г. Семилютина, при этом, уточняет, что принятие Директивы означало не только переход к кардинально новой схеме организации финансовых рынков, но и экономики в целом¹⁴.

Разработке и принятию MiFID предшествовал довольно длительный период дискуссий, в ходе которых выдвигались различные предложения, касающиеся изменений в организации европейских финансовых рынков в условиях единой валюты. Новая Директива была разработана в рамках общего плана мероприятий, направленных на создание единого европейского рынка финансовых услуг. MiFID установила новую систему регулирования европейских финансовых рынков, что отражало глубокие изменения структуры самих финансовых рынков, технологические изменения, появление новых финансовых инструментов и способов ведения торговли ценными бумагами, развитие новых видов инвестиционных услуг. Нормы, регулирующие защиту прав инвесторов, также относятся к категории общих для кредитных учреждений и инвестиционных компаний. Речь идет о положениях Директивы, которые регулируют вопросы:

1. разрешения конфликтов интересов;
2. правила предоставления инвестиционных услуг;
3. обязательства лучшего исполнения.

Разрешение конфликтов интересов. Под конфликтом интересов Директива понимает все конфликты, происходящие во время предоставления инвестиционных (вспомогательных) услуг, сторонами

¹¹ Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/11/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC // Official Journal. L. 145. 30.04.2004. P. 1–44.

¹² Council Directive 93/22/EEC of 10 May 1993 on investment services in the securities field // Official Journal. L. 141. 11.06.1993. P. 27–46.

¹³ См.: Доронина Н. Г., Семилютина Н. Г. Международное частное право и инвестиции: Монография. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. С. 220.

¹⁴ См.: Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Н. Г. Семилютина, Е. И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Контракт, 2012. С. 199 (автор главы — Н. Г. Семилютина).

которых являются клиенты и инвестиционные компании (кредитные учреждения). Конфликт интересов может также возникнуть между двумя клиентами. Как уже было отмечено выше, Директива предписывает создание необходимого механизма предотвращения конфликтов интересов. Это требование дополняется обязательством выявления подобных спорных ситуаций. В случае возникновения конфликта интересов клиенты должны быть своевременно об этом оповещены и им должны быть разъяснены обстоятельства, его вызвавшие.

Правила предоставления инвестиционных услуг. В Директиве о рынках финансовых инструментов закреплён ряд правил поведения, которые должны соблюдаться по отношению к потенциальным или существующим клиентам. Во-первых, Директива закрепляет общее правило, требующее действовать в интересах клиента. Во-вторых, инвестиционные компании (кредитные учреждения) должны действовать честно, добросовестно и профессионально в интересах клиентов. В-третьих, вся информация, включая рекламные проспекты, должна быть понятной, подлинной и не вводить в заблуждение. Рекламная информация должна без затруднения распознаваться как таковая.

Предоставляемая информация состоит из описания:

1. инвестиционной компании (кредитного учреждения) и предлагаемых услуг;
2. финансовых инструментов и предлагаемых инвестиционных стратегий, включая характеристики рисков, связанных с инвестированием;
3. мест исполнения сделок;
4. расходов и взимаемых комиссий.

В-четвертых, при предоставлении инвестиционных консультаций или услуг по управлению портфелем инвестиционная компания (кредитное учреждение) получает необходимую информацию о знаниях, опыте, целях и финансовом положении клиента, чтобы иметь возможность рекомендовать перспективные инвестиционные услуги или финансовые инструменты.

Обязательства лучшего исполнения (англ. best execution) были заимствованы Директивой из американской деловой и финансовой практики. Основная суть данных обязательств состоит в том, что политика инвестиционной компании строится вокруг частных интересов клиента, которые имеют приоритет над собственными корпоративными интересами. При всем своем разнообразии частные интересы всегда связаны с тремя основными показателями: цена, быстрота и качество исполнения клиентского поручения. Директива предписывает необходимость достижения наилучших результатов в ходе реализации

инвестиционной политики компании, что не исключает возможность учета личных пожеланий клиента. Инвестиционные компании и кредитные учреждения обязуются информировать об исполнении клиентских поручений. В их обязанности также входит регулярный пересмотр собственных инвестиционных стратегий с целью их улучшения и наибольшего соответствия обязательствам лучшего исполнения.

Общими для инвестиционных компаний и кредитных учреждений являются также положения Директивы, относящиеся к вопросам:

1. привлечения агентов для развития и предоставления инвестиционных услуг;
2. соблюдения требований прозрачности и целостности рынков;
3. свободы предоставления услуг и образования филиалов.

Привлечение агентов. Речь идет об агентах, которые непосредственно связаны с деятельностью инвестиционной компании (кредитного учреждения). Функции агентов могут быть самыми разнообразными: прием и передача клиентских поручений, размещение финансовых инструментов, инвестиционное консультирование по предлагаемым финансовым инструментам и услугам. Агенты не несут личной ответственности за свои действия и обязаны информировать клиентов о своем качестве «агента» с обязательным указанием компании, интересы которой они представляют. Агенты должны располагать соответствующей лицензией, которая выдается компетентным национальным органом.

Соблюдение требований прозрачности и целостности рынков. Директива о рынках финансовых инструментов дополняет положения Директивы о рыночных злоупотреблениях¹⁵ рядом специальных требований. Инвестиционные компании (кредитные учреждения) должны быть в состоянии предоставить компетентным национальным органам все сведения о совершенных сделках с финансовыми инструментами за последние пять лет. Директива устанавливает и механизм постоянного контроля, так как отчет о сделках с финансовыми инструментами, которые допущены к торгам на регулируемом рынке, должен предоставляться в компетентные органы в кратчайшие сроки, но не позднее окончания следующего рабочего дня. Данное обязательство подлежит соблюдению, независимо от того, заключаются ли такие сделки на регулируемом рынке или нет. Отчеты включают указания на: типы и количество купленных или проданных инструментов; объем, дату, время

¹⁵ Касьянов Р.А. Европейский союз готов пересечь Рубикон, или Новый этап развития правового регулирования в области борьбы с рыночными злоупотреблениями // Российский юридический журнал. 2014. N 5. С. 78–88.

и цену исполнения сделки; способы определения таких инвестиционных компаний.

Свобода предоставления услуг и образование филиалов. Директива о рынках финансовых инструментов накладывает на государства — члены ЕС обязанности по обеспечению действия «европейского паспорта», разрешающего инвестиционным компаниям (кредитным учреждениям) осуществлять инвестиционную деятельность и (или) предоставлять инвестиционные (вспомогательные) услуги, а также открывать филиалы в рамках всего ЕС на основании разрешения, полученного в стране их регистрации. Принимающие государства — члены ЕС не вправе устанавливать какие-либо дополнительные требования. Компетентные национальные органы также должны обеспечить условия, гарантирующие право получения членства на регулируемом рынке посредством открытия филиала в принимающем государстве. Присутствие на регулируемых рынках может быть осуществлено напрямую, посредством получения на тех же условиях удаленного статуса доступа.

Таким образом, основные предложения MiFID сводятся к следующему:

- новая модель конкуренции между структурами, осуществляющими в ЕС торговлю ценными бумагами;
- изменение режима деятельности инвестиционных учреждений (компаний, фондов и т.д.);
- расширение сферы действия Директивы за счет ее распространения на сделки с новыми финансовыми инструментами (например, с товарными дериватами (commodity derivatives)).

Ключевыми для MIFID стали понятия «многосторонняя торговая система» — multilateral trading facility (далее — MTF) и «регулируемый рынок» (regulated market).

Под MTF в MIFID понимается многосторонняя система под управлением инвестиционной фирмы или организатора торгов, которая обеспечивает сведение заявок на покупку и продажу финансовых инструментов в соответствии с установленными правилами таким образом, что ведет к заключению договоров. Регулирование деятельности MTF осуществляется путем регулирования деятельности инвестиционной фирмы, в управлении (в собственности) которой находится MTF.

Под регулируемым рынком понимается MTF, которая обеспечивает сведение заявок на покупку и продажу финансовых инструментов в соответствии с установленными правилами таким образом, что ведет к заключению договоров (сделок) между участниками торгов. В отношении регулируемого рынка устанавливаются более жесткие требо-

вания, касающиеся как внутренних документов, регламентирующих порядок совершения операций на регулируемом рынке, так и применения правил корпоративного регулирования (речь идет, в частности, о требованиях, к органам управления организации, являющейся регулируемым рынком. В данной ситуации правила корпоративного управления организации, выступающей в качестве МТФ или регулируемого рынка, налагаются также и на правила совершения операций, также утверждаемых такой организацией.

После принятия MiFID странам ЕС потребовался достаточно продолжительный период (с апреля 2004 г. по ноябрь 2007 г.), чтобы привести национальное законодательство в соответствие с требованиями вступающей в силу новой Директивы (с учетом того, что до 2004 г. страны ЕС последовательно продвигались по пути гармонизации национального законодательства и его совершенствования). На уровне органов ЕС составлялся план мероприятий по обеспечению перехода к новому этапу регулирования, национальные органы направляли отчеты с планами принятия правовых актов и описанием мер, необходимых для имплементации норм Директивы в национальное регулирование. Наконец, непосредственно перед вступлением в действие MiFID был опубликован специальный Меморандум ЕС от 29 октября 2007 г. (Мемо/07/439), разъясняющий вопросы практического применения норм Директивы.

Сложность норм MiFID потребовала от национальных регуляторов и законодателей предпринять действия с учетом сложившейся в данной стране модели регулирования и традиций правоприменительной практики.

К примеру, в Германии для имплементации норм MiFID был принят специальный Закон, имплементирующий директиву о рынках финансовых инструментов (Finanzmarktrichtlinie-Umsetzungsgesetz, FRUG). Этот Закон предусматривал внесение изменений в ряд законодательных актов. Наиболее существенные изменения были внесены в Закон о торговле ценными бумагами (Wertpapierhandelsgesetz, WpHG). Менее существенные изменения были внесены также в Закон о кредитных организациях (Kreditwesengesetz, KWG) и Закон о биржах (Boersengesetz, BoersG).

Помимо изменений в законодательные акты Министерство финансов совместно с BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht), органом, осуществляющим регулирование на финансовых рынках, приняло ряд подзаконных актов, направленных на обеспечение применения FRUG, а также имплементирующие MiFID. Эти подзаконные акты устанавливают новые требования в отношении инвестиционных фирм,

финансовых консультантов, а также порядка раскрытия информации об операциях, совершаемых на рынке.

13 ноября 2008 г., в Брюсселе была проведена конференция, на которой обсуждались первые итоги действия Директивы¹⁶. На ней отмечалось, что, несмотря на финансовый кризис, Директива стала достаточно эффективным и успешным инструментом регулирования финансовых рынков, поскольку способствовала развитию инвестиционного рынка и снижению стоимости торговых услуг. Однако со временем произошел ряд изменений, в том числе усилилась конкуренция между регулируемым рынком и другими торговыми системами, вследствие чего значительная часть сделок стала заключаться с использованием последних. Фрагментарность норм, регулирующих торговлю, и различия условий заключения сделок посредством регулируемого рынка и иных торговых систем привели к таким проблемам, как защита прав инвесторов и обеспечение надзора за деятельностью рынков. Развитие торговой инфраструктуры, в том числе стремительное увеличение количества сделок, осуществляемых через торговые площадки, развитие новых технологий, рыночных стратегий и продуктов привело к появлению пробелов или неполноты в законодательстве.

3. MiFID-2

Исходя из указанных предпосылок, после мирового финансового кризиса в октябре 2011 г. Европейская комиссия, основываясь на рекомендациях, выработанных Группой 20, опубликовала предложение о дополнении и расширении сферы действия директивы о финансовых рынках¹⁷. В то время как первоначально MiFID была нацелена на развитие конкуренции, закрепление принципа «единого паспорта», MiFID-2 призвана закрепить меры, направленные на усиление защиты инвесторов, увеличение прозрачности и регулирование менее прозрачных рынков, в том числе рынка деривативов¹⁸.

Среди предложений новой директивы MiFID:

- более сильные и эффективные рыночные структуры. В частности, MiFID должен покрывать платформы по организованным торгам,

¹⁶ См. об этом: Лифшиц И. М. Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Европейском союзе. М.: Статут, 2012. С. 182.

¹⁷ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on markets in financial instruments repealing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council // COM(2011). Brussels, 20.10.2011.

¹⁸ Подробнее о новой Директиве MiFID см.: Озюменко М. В. Реформа директивы «О рынках финансовых инструментов» (MiFID) и ее значение для финансовых рынков ЕС // Евразийский юридический журнал. 2014. № 1 (68). С. 83–88.

так как на них все больше торгуются стандартизованные деривативные контракты. MiFID должен также покрывать платформы, которые работают с малым и средним бизнесом, а не только с крупными клиентами.

- технологические инновации — защита высокоскоростной торговли, которая увеличивает системные риски. Для участников такой торговли будут установлены требования к ликвидности, они будут регулироваться. Также должна быть установлена большая защита в процессе клиринга.
- еще большая прозрачность на рынке. Будет в большей степени собираться информация о сделках на рынке;
- усиление полномочий государственных органов. В частности, регуляторы смогут запрещать определенные продукты, услуги и практики в случае возникновения рисков для инвесторов, финансовой стабильности и должной работы рынков. Будет также установлено более строгое наблюдение за рынком товарно-сырьевых деривативов;
- усиление защиты инвестора. Для того, чтобы избежать возникновения потенциального конфликта интересов, финансовым советникам и портфельным менеджерам запрещено осуществлять или получать платежи третьих лиц. Дополнительно предлагается ввести правила о корпоративной ответственности и ответственности руководителей для всех инвестиционных фирм.

Как и первоначальная директива, MiFID-2 призвана регулировать две широкие области: правила ведения бизнеса посредниками, оказывающими инвестиционные услуги, и организацию безопасной, эффективной деятельности финансовых рынков. При этом, по сравнению с первоначальной Директивой, объем регулирования детализирован и расширен, таким образом MiFID-2 охватывает следующие направления:

1. порядок регистрации и правила осуществления деятельности инвестиционными фирмами;
2. осуществление инвестиционных услуг иностранными фирмами, через зарегистрированный в ЕС филиал;
3. деятельность регулируемых рынков;
4. деятельность компаний, предоставляющих услуги для раскрытия отчетности;
5. надзор, координация и меры воздействия со стороны надзорных органов.

Вплоть до начала 2014 г. между Европейской комиссией и Парламентом в отношении законопроекта имелись разногласия. Европейский парламент, в частности, предлагал расширить применение определенных

требований MiFID-2 к страховым компаниям и страховым посредникам, в отношении инвестирования страховых накоплений клиентов. В то же время Еврокомиссия выступала против подобного расширения сферы действия MiFID-2. После нескольких стадий переговоров 15 апреля 2014 г. Директива все же была утверждена Европарламентом. Вступления в силу новой Директивы MiFID запланировано на июль 2014 г.

Подчеркнем, что пересмотр MiFID составляет неотъемлемую часть реформ, направленных на создание стабильной, безопасной финансовой системы. Разработка нового проекта MiFID стала важным шагом на пути к созданию гармонизированного общеевропейского регулирования деятельности финансовых рынков, отвечающего мировым стандартам и обеспечивающего экономическую безопасность ЕС.

Европейской комиссией принято решение отложить до 3 января 2018 года вступление в силу MiFiD II. Исходя из заявления Европейской комиссии это вызвано «необходимостью создания сложной технической инфраструктуры для обеспечения бесперебойной работы MiFiD II»¹⁹.

Ранее Европейская организация по ценным бумагам и рынкам (European Securities and Markets Authority, ESMA) предупредила, что многие банки и другие финкомпании не успеют вовремя ввести в эксплуатацию системы сбора и предоставления данных, необходимые для соблюдения требований MiFiD II. MiFiD, охватывающая огромный спектр вопросов, является частью общей реформы финансового сектора Европы, одна из целей которой — перевести значительные объемы торговых операций с деривативами и другими бумагами на регулируемые рынки.

4. Система органов ЕС, действующих в сфере регулирования финансовых рынков.

Согласно Указу Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации»²⁰ Федеральная служба страхового надзора (ФССН) была присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР). А в декабре 2012 г. было принято новое решение о присоединении ФСФР к Банку России и превращении последнего в регулятор для всего финансового рынка. С 1 сентября 2013 г. была упразднена ФСФР и на Банк России были возложены функции мегарегулятора финансовых рынков, в том числе регулирование,

¹⁹ http://www.cbr.ru/finmarkets/files/development/review_020916.pdf

²⁰ Указ Президента РФ от 04.03.2011 N 270 (ред. от 25.07.2013) "О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 10. Ст. 1341.

контроль и надзор за деятельностью не кредитных финансовых организаций — страховых организаций²¹.

Как отмечается некоторыми аналитиками, на сегодняшний день российский финансовый рынок не настолько развит, чтобы можно было говорить о необходимости срочного введения единого мегарегулятора. Это объясняют следующими причинами:

- повышенное внимание к рынку финансовых групп, в составе которых находятся банки, страховщики, инвесторы;
- зависимость от иностранных финансовых инвесторов;
- противоречивость положений законодательства о банковском, страховом деле, ценных бумагах и др.²²

Именно поэтому при введении в России единого мегарегулятора целесообразно изучать и использовать опыт зарубежных стран, в том числе, Европейского союза. В настоящее время в мировой практике используется несколько моделей финансового регулирования, их можно разделить на группы по различным признакам. По признаку участия (или неучастия) и степени этого участия со стороны рынка и профессионального сообщества в регулировании финансовой системы и рынка ценных бумаг — как одной из центральных ее составляющих — выделяют следующие модели:

- активный регулятор+СРО (США);
- активный регулятор во взаимодействии с рынком (Великобритания);
- регулятор, ориентированный на надзор (ФРГ);
- регулятор+биржа (Гонконг)²³.

Считается, что именно активное взаимодействие с участниками рынка и представителями профессионального сообщества делает те или иные модели более эффективными. В подтверждение данного вы-

²¹ Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4084; Указ Президента РФ от 25.07.2013 № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4086.

²² См.: Никулина Н. Н., Суходоева Л. Ф. Некоторые предпосылки создания единого мегарегулятора на финансовом рынке // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 5. С. 19.

²³ См.: Каурова Н. Н. Макропруденциальное регулирование финансовых рынков: уроки для России // Управление в кредитной организации. 2011. № 6. С. 24–36.

вода можно привести показатели американских и английских бирж, которые уже многие годы по праву считаются крупнейшими мировыми финансовыми центрами. В Великобритании, например, общее понимание принципов регулирования вырабатывается с участием всех заинтересованных сторон — и участников рынка, и самого регулятора. Национальные финансовые рынки могут быть разбиты на группы в зависимости от субъекта регулирования и сферы, на которую это регулирование распространяется. По данному признаку можно выделить следующие модели:

- вертикальная (отраслевая) модель;
- гибридная модель;
- модель «twin peaks» (или «две вершины»);
- единый мегарегулятор (ненациональный банк);
- национальный банк в роли мегарегулятора²⁴.

По мнению экспертного сообщества, в настоящее время преобладает вертикальная (отраслевая) модель регулирования, при которой для каждого сегмента финансового рынка действует свой регулятор. Это суждение подкрепляется статистически: из 115 полных членов Международной ассоциации регуляторов рынка ценных бумаг (IOSCO) в 49 (42,6%) функционирует именно вертикальная модель регулирования. Для гибридной модели характерно наличие регулятора, полномочия которого распространяются сразу на несколько секторов финансового рынка. В настоящее время гибридная модель действует в 16 странах (13,9%).

Остальные 50 регуляторов (43,5%) представляют различные модели мегарегулирования. Широко распространена (в 33 странах) модель, предполагающая наличие единого независимого мегарегулятора (с объединением регулирования и надзора), не являющегося центральным банком. В 13 странах функции мегарегулятора возложены на национальные центральные банки. В четырех странах действует модель «twin peaks» («две вершины»), предполагающая наличие двух тесно взаимодействующих регуляторов²⁵.

В ЕС используется вертикальная модель, при которой для каждого сегмента финансового рынка действует свой регулятор. Выбор данной модели объясняется тем, что она идеальна для крупных образований, коим и является ЕС. Союз со сложной системой отношений между на-

²⁴ См.: Каурова Н. Н. Указ. соч. С. 24–36.

²⁵ См. об этом подр.: Касьянов Р. А. Европейский опыт правового регулирования финансовых рынков и возможности его применения в России // Вестник МГИМО. 2013. № 4. С. 268.

циональными рынками, которые нуждаются в гармонизации, несмотря на успехи, уже достигнутые при строительстве Единого европейского финансового пространства. Ныне действующая система финансового регулирования ЕС начала формироваться в 2001 г., после реформы Ламфалусси. Именно тогда было решено использовать вертикальную модель регулирования и создать полноценные регуляторы для каждой области европейского рынка финансовых услуг — рынка ценных бумаг, банковского и страхового секторов.

Более подробно основные полномочия общеевропейских регуляторов представляется возможным рассмотреть на примере Комитета европейских регуляторов ценных бумаг (далее — КРЦБ). Этот комитет начал свою деятельность 7 июня 2001 г. в качестве независимого органа, в полномочия которого входили анализ, обсуждение и подготовка заключений для Европейской комиссии по вопросам рынка ценных бумаг. Вместе с тем, КРЦБ, публикуя руководства, рекомендации и иные юридически не обязательные нормы, содействовал общему и единообразному исполнению и последовательному применению норм европейского финансового законодательства.

К центральным задачам КРЦБ были отнесены:

- посредничество в отношениях между национальными регуляторами;
- обеспечение эффективности и согласованности функционирования коллегий регулирующих органов, в частности определение ориентиров для их оперативной работы, мониторинг согласованности действий различных коллегий, распространение передовых практик;
- создание в надзорной сфере высококачественных общих стандартов представления информации;
- применение на практике опубликованных руководств, рекомендаций и иных юридически не обязательных норм.

Два раза в год КРЦБ представлял Европейской комиссии свою оценку микропруденциальных тенденций, возможных и неизбежных рисков в области ценных бумаг. Эти оценки должны были содержать классификацию основных рисков и уязвимых областей, указывать, в какой степени эти риски и уязвимые области представляют угрозу для финансовой стабильности и при необходимости предлагать превентивные или корректирующие меры.

К 2009 г., в разгар мирового и финансового кризиса, стало ясно, что реформа Ламфалусси, начатая в 2001 г. с целью создания эффективного механизма по конвергенции европейской надзорной практики отдельных стран, не смогла стать эффективным инструментом финансового регулирования. Именно европейские наднациональные структуры

и законодательство не смогли вовремя среагировать на финансовый кризис²⁶.

В конце 2008 г. с целью выработки новых предложений по реформе финансового сектора была сформирована, так называемая, «группа де Ларозьера»²⁷. Ее цель — разработать меры по усилению европейских регуляторов финансового сектора, чтобы создать более эффективную, интегрированную и устойчивую систему европейского регулирования. Итог работы группы специалистов — Доклад, содержащий анализ кризиса в ЕС и предложение создать в 2011–2012 гг. интегрированную систему европейского финансового надзора.

В качестве основных причин разразившегося кризиса были названы: отсутствие действенной системы регулирования на макроуровне; неэффективные механизмы раннего предупреждения; неэффективность трансграничного надзора, приводящая к недооценке потенциального риска за пределами страны; недостаточность сотрудничества между регуляторами как на национальном, так и наднациональном уровне; разноразличные полномочия регуляторов в странах ЕС; отсутствие у регуляторов единой платформы для принятия общих решений.

Реформа финансового регулирования проводилась в направлении создания наднациональной системы европейских регуляторов, при этом для достижения финансовой стабильности в ЕС внимание было уделено и роли национальных регулирующих органов.

Весной 2009 г. Европейская комиссия и Европейский совет приняли рекомендации, содержащиеся в Докладе. Вскоре после этого Еврокомиссия опубликовала документ о финансовом надзоре, который затем принял Совет ЕС по экономическим и финансовым вопросам (ЭКОФИН). В 2010 г. необходимые документы о создании системы европейских регуляторов были опубликованы, и законодательство о финансовой реформе принято в конце 2011 г.

В основу данной реформы была также положена вертикальная модель, а ее результатом стало создание трех новых надзорных европейских органов²⁸ и Европейского комитета по системным рискам

²⁶ См.: Stichele M. van der. Financial regulation in the European union. Mapping EU decision making structures on financial regulation and supervision // The Centre for Research on Multinational Corporations — SOMO. December, 2008. P. 48.

²⁷ См. об этом: Худякова Л. С., Сидорова Е. А. Реформа регулирования финансового сектора в Европейском союзе // Деньги и кредит. 2014. № 4. С. 30.

²⁸ Европейское агентство по ценным бумагам и рынкам (ESMA), Европейский орган по страхованию и профессиональным пенсионным системам (EIOPA) и Европейское агентство по банковскому надзору (EBA).

(European Systemic Risk Board, ESRB), ответственного за макропруденциальный надзор всей финансовой системы Евросоюза и координирующего деятельность трех основных надзорных органов (European Supervisory Authorities, ESAs).

Основной целью деятельности данного института является предотвращение или смягчение системных рисков в целях обеспечения финансовой стабильности в Евросоюзе или, по крайней мере, ограничение широкого распространения финансовых потрясений по региону.

Есть и первые результаты работы ESRB в 2011 г., заключающиеся в разработке методологических основ работы данного института, проведении на регулярной основе мониторингов и стресс-тестов европейских рынков с целью выявления, приоритизации и предупреждения возможных системных рисков, выработке на их основе программ мероприятий для устранения рисков и достаточно активной позиции в отстаивании своих предложений в коллегиальных органах власти стран Евросоюза²⁹.

Европейское агентство по банковскому надзору (EBA) заменило Комитет по европейскому банковскому надзору. EBA создано для повышения эффективности функционирования внутреннего рынка с учетом различных интересов членов ЕС для «защиты инвесторов, обеспечения стабильности финансовой системы и усиления международной координации надзора»³⁰. Как отмечается в документах Еврокомиссии, EBA должно обладать юридической, административной и финансовой независимостью³¹.

Главная задача EBA — создать эффективный механизм по введению гармонизированных технических стандартов в сфере финансовых услуг. Для этого необходимо разработать ясную и эффективную систему раннего предупреждения кризисных ситуаций (одним из ее инструментов являются банковские стресс-тесты). Основную ответственность в сохранении финансовой стабильности в антикризисном управлении и, в особенности, стабилизации и спасении отдельных финансовых институтов несут страны — члены ЕС. При этом цели регулирования со стороны EBA, а именно «улучшение эффективности функционирования внутреннего рынка посредством обеспечения постоянного пруденциального

²⁹ См.: Hearing on the ESRB before the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament. Introductory statement by Jean-Claude Trichet, Chair of the ESRB // Brussels, October 11, 2011. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.esrb.europa.eu/news/pr/2011/html/sp111011.en.html>

³⁰ Худякова Л.С., Сидорова Е.А. Указ. соч. С. 31.

³¹ См.: Там же.

надзора» не могут быть достигнуты только за счет регулирования на национальном уровне. Необходимо обеспечивать их достижение на уровне Союза.

Еще один наднациональный европейский регулятор — Европейский орган по страхованию и профессиональным пенсионным системам (EIOPA), занимается вопросами «защиты общественных интересов для обеспечения кратко-, средне- и долгосрочной финансовой стабильности экономики, граждан и предпринимателей ЕС»³². К основным задачам этой структуры относится обеспечение равных условий конкуренции; создание эффективной системы надзора на уровне ЕС в сфере страхования, перестрахования, а также пенсионной сферы; усиление защиты прав потребителей.

Европейское агентство по ценным бумагам и рынкам (ESMA) призвано заниматься вопросами корпоративного управления, аудита, финансовых служб, активными в сфере слияний и поглощений, а также деривативами, обеспечивая целостность, прозрачность, эффективность и надлежащее функционирование финансовых рынков. ESMA в сотрудничестве с ESRB разрабатывает единый подход к идентификации и измерению системного риска для ключевых участников рынка, включая количественные и качественные индикаторы.

Отдельный и весьма актуальный вопрос — регулирование деятельности рейтинговых агентств, принятое в 2009 г. В настоящее время именно ESMA отвечает за надзор за рейтинговыми агентствами. Документами Еврокомиссии введена процедура регистрации, которая позволяет европейским регуляторам отслеживать активность рейтинговых агентств. Основная цель — избежать существующих и возможных конфликтов между агентствами и объектами их оценки³³.

ESMA, EBA и EIOPA обязаны сотрудничать с национальными регуляторами. Причем, предусмотрено, что это сотрудничество должно носить тесный характер, чтобы обеспечивать реальную гармонизацию национального законодательства и гарантировать строгое соблюдение норм европейского финансового права. Данные органы вправе:

- создавать специальные правила, обязательные для национальных властей и финансовых учреждений;
- срочно реагировать при изменении ситуации на финансовых рынках, например запрещать некоторые финансовые инструменты;

³² Там же.

³³ См.: Utzig S. The Financial Crisis and the Regulation of Credit Rating Agencies: A European Banking Perspective // ADBI Working Paper Series. 2010. № 188. P. 15.

- выполнять посредническую роль между национальными регуляторами и содействовать выработке общих позиций по сложным финансовым вопросам;
- обеспечивать надлежащее применение норм европейского финансового права.

Создание органов, ответственных за регулирование финансового рынка на уровне ЕС, положительно оценили не только представители институтов, подготовивших и реализовавших реформу, но и профессионалы, которые считают, что произошла «настоящая революция в процессе интеграции европейских финансовых рынков». Главным достижением реформы стало наделение новых органов правом принимать самостоятельные решения. Вместе с тем, как подчеркивает Р. А. Касьянов, «в ЕС, действительно, был сделан важный шаг вперед в направлении создания более совершенной архитектуры финансового регулирования и надзора, однако, значение этого шага не стоит преувеличивать, т.к. само по себе право принимать самостоятельные решения реализуется при соблюдении ряда условий, то есть оно неабсолютное»³⁴.

Существенным положительным отличием политики Евросоюза в области финансового регулирования от реализуемых, например, в США и Англии моделей является реализованная на практике попытка перехода от модели жесткого регулирования к примату тонкой макропруденциальной настройки, так называемому, «мягкому праву», основанному на использовании в случае выявления значительных рисков в финансовой системе таких инструментов, как предупреждения и рекомендации³⁵. Преимуществом макропруденциальной функции ESRB является его нацеленность на выявление, оценку и снижение уязвимостей, которые возникают вследствие взаимосвязи элементов финансового рынка, рассматриваемого как сложная динамическая сеть, а также вследствие макроэкономических и структурных изменений на нем, в том числе финансовых инноваций.

Европейская модель демонстрирует возможность быстрой адаптации и четкой настройки под динамично изменяющиеся условия финансовой сети, представления политикам актуальной информации о существующих угрозах и возможных «авариях» на финансовых рынках, а также возможных сценариях реагирования и инструментах снижения выявленных системных рисков для принятия оперативных решений и мер. На современном, весьма нестабильном, финансовом рынке это

³⁴ Касьянов Р.А. Указ. соч. С. 270.

³⁵ См.: Каурова Н.Н. Указ. соч. С. 34.

является основным преимуществом данной системы и залогом ее потенциальной эффективности в предупреждении системных кризисов.

Однако существенной угрозой для достижения основных целей деятельности данного института и действенной реализации функции макропруденциального надзора являются сложные процессы согласования и принятия политических решений в рамках Евросоюза и, как следствие, недостаточная оперативность реагирования на выявляемые угрозы и недостаточная своевременность применяемых мер. Взаимодействие ESRB с иными регулируемыми органами и используемыми ими инструментами, являющимися, по сути, прототипом консервативной модели финансового регулирования, в свою очередь, может вызывать диссонанс макропруденциальной политики и микропруденциальных инструментов, а также принципов работы регулирующих органов. В 2013 г. состоялось обсуждение итогов двухлетней работы новой Европейской системы финансового надзора, с участием не только представителей наднациональных структур ЕС, но и национальных институтов и граждан. Итоги обсуждения пока анализируются, но ясно, что ЕС готов идти дальше по пути финансовой интеграции, подтверждением чему служит Соглашение между Европейским парламентом и Советом, которым создан Единый надзорный механизм (Single Supervisory Mechanism, SSM). В нем главная роль отведена ЕЦБ, и, немного отступая от цели настоящего исследования, стоит отметить, что этот шаг — «начало пути к созданию европейского банковского союза»³⁶.

В завершение отметим, что в России модель, подобная европейской, может быть применена в силу большой территории и серьезных планов строительства мирового финансового центра в Москве. Однако данная модель выглядит чрезмерно громоздкой, т.к. дополнительный контроль со стороны регулирующих структур будет ограничивать развитие финансового сектора в России. (Цели бюджетной экономии не позволят создавать сложную структуру регулирования на современном этапе.) Но перспективы реализации данной модели остаются высокими, учитывая интерес России к интеграционному строительству на постсоветском пространстве.

Анализ результатов. Формирование единого рынка капиталов создавало значительное число преимуществ для интегрирующихся в европейское пространство государств.

Во-первых, формирование такого рынка обеспечивает эффективное перераспределение финансовых ресурсов, облегчая доступ к финансовым ресурсам для развития предпринимательской деятельности.

³⁶ Цит. по: Худякова Л. С., Сидорова Е. А. Указ. соч. С. 31.

Во-вторых, доступность финансовых ресурсов и устранение препятствий для перемещения капиталов должны способствовать возрастанию конкуренции как между участниками рынка финансовых услуг, так и между предпринимателями реального сектора.

В-третьих, развитие финансового рынка способствует развитию его инфраструктуры: совершение операций на современных финансовых рынках невозможно без использования передовых информационных технологий, развития средств коммуникации.

В последующем на основе норм первичного и вторичного права в ЕС была сформирована достаточно солидная правовая основа регулирования финансовых рынков.

Один из сегментов финансового рынка — рынок ценных бумаг. Его регулированию в ЕС уделяется значительное внимание.

В качестве основного источника права ЕС и инструментом регулирования рынка ценных бумаг Европейского союза рассматриваются директивы, принимаемые Европарламентом и Советом ЕС. Центральное место в иерархии нормативной базы фондового рынка занимают директивы о проспектах, прозрачности, злоупотреблениях на рынке и о рынках финансовых инструментов. Эти Директивы в соответствии с потребностями рынка постоянно обновляются и совершенствуются. В качестве примера достаточно привести Директиву ЕС «О рынках финансовых инструментов» (MiFID).

Заключение. MiFID представляет собой обширный документ, целью которого является создание единого рынка для оптовых и розничных операций с финансовыми инструментами. Директива была принята в 2004 г. в рамках Программы оценки финансового сектора и вступила в силу 1 ноября 2007 г. MiFID 2004/39/ЕС, заменив принятую ранее Директиву об инвестиционных услугах (1993 г.), была направлена на усиление интеграции и эффективности финансовых рынков в ЕС. Для этих целей MiFID закрепляла порядок оказания финансовых услуг в отношении обращения финансовых инструментов и правила осуществления операторами торгов в их деятельности. Однако, несмотря на свой прогрессивный характер, со временем многие нормы MiFID утратили свою значимость. Развитие торговой инфраструктуры, в том числе стремительное увеличение количества сделок, осуществляемых через торговые площадки, развитие новых технологий, рыночных стратегий и продуктов привели к появлению пробелов или неполноты в законодательстве. Исходя из указанных предпосылок, после мирового финансового кризиса Европейская комиссия, основываясь на рекомендациях, выработанных Группой 20, приняла решение о пересмотре Директивы MiFID 2004/39/ЕС.

Утвержденный на сегодняшний день пакет мер MiFID-2 включает пересмотренную директиву MiFID, а также соответствующий Регламент, которые были приняты Советом и Парламентом Евросоюза в 2012 г. Пересмотренная директива MiFID-2 распространяет сферу своего действия теперь не только на многосторонние торговые операции (Multilateral Trading Facilities) и организованные рынки, но и на так называемые торговые площадки (Organised Trading Facilities, OTF), деятельность которых ранее не регулировалась. Одновременно ужесточается регулирование операций финансовых посредников с товарными деривативами, вводятся лимиты по категориям участников с тем, чтобы лучше контролировать спекулятивные сделки, усиливается защита инвесторов.

Еще одно направление реформ — совершенствование регуляторов финансовых рынков. Данное направление обусловлено, тем, что, несмотря на значительный успех финансовой интеграции, созданная в ЕС регулятивная система финансовых рынков не смогла предотвратить кризис финансовой системы в течение 2007–2009 гг., который показал неэффективность механизма надзора за финансовыми рынками, основанного только на сотрудничестве национальных регуляторов в рамках консультационного комитета. Потребовалась централизация ряда надзорных функций. Знаменует начало этого процесса «реформа Ларозьера». Результатом реформы стало создание трех новых надзорных европейских органов и Европейского комитета по системным рискам. С 1 января 2011 г. в ЕС действуют Европейское агентство по ценным бумагам и рынкам (ESMA), Европейский орган по страхованию и профессиональным пенсионным системам (EIOPA) и Европейское агентство по банковскому надзору (EBA). Данные надзорные органы будут работать сообща с национальными регуляторами, причем сотрудничество должно носить тесный характер, чтобы обеспечить реальную гармонизацию национального законодательства и гарантировать строгое соблюдение норм европейского финансового права.

Создание Европейского комитета по системным рискам (ESRB) было воспринято положительно. В сферу ответственности ESRB входят макроэкономические риски, то есть риски для глобальной финансовой стабильности. Главная задача ESRB — мониторинг всей совокупности экономических и финансовых показателей, раннее оповещение о возможных рисках и, в случае необходимости, выработка рекомендаций для заинтересованных сторон. Такого механизма, специального созданного для изучения макроэкономических показателей всего ЕС и отдельных его государств-членов, а также отвечающего за сбор и оценку информации по всем рискам в финансовом секторе, ранее не существовало. Именно после кризиса 2008–2009 гг. пришло понимание, что без

обязательных систем мониторинга и контроля, а также без возможности обращения к глобальным механизмам раннего предупреждения в современных условиях не обойтись.

Сегодня еще рано давать окончательные оценки механизму, предложенному группой Ж. Ларозьера. Данный набор очередных реформ финансовой сферы ЕС можно будет охарактеризовать только в среднесрочной перспективе. Мировой финансовый и экономический кризис продолжается, и, судя по всему, именно зона ЕС сейчас подвержена наибольшим рискам обострения ситуации на финансовых рынках.

В заключение необходимо подчеркнуть, что ЕС постоянно совершенствует общеевропейский механизм регулирования финансовых рынков и с каждым разом переходит ко все более действенным механизмам. Реформы не завершены, они продолжаются, и есть надежда, что практика полумер будет преодолена, а ЕС одержит победу над всеми кризисными явлениями. Планируемые реформы сделают ЕС более жизнестойким.

Литература

1. Доронина Н. Г., Семилютина Н. Г. Международное частное право и инвестиции: Монография. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2012. С. 220.
2. Касьянов Р. А. Рынки финансовых инструментов в Европейском союзе: правовые основы регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 65–69.
3. Касьянов Р. А. Европейский союз готов пересечь Рубикон, или Новый этап развития правового регулирования в области борьбы с рыночными злоупотреблениями // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 78–88.
4. Каурова Н. Н. Макропруденциальное регулирование финансовых рынков: уроки для России // Управление в кредитной организации. 2011. № 6. С. 24–36.
5. Касьянов Р. А. Европейский опыт правового регулирования финансовых рынков и возможности его применения в России // Вестник МГИМО. 2013. № 4. С. 268.
6. Лифшиц И. М. Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Европейском союзе. М.: Статут, 2012. С. 182.
7. Никулина Н. Н., Суходоева Л. Ф. Некоторые предпосылки создания единого мегарегулятора на финансовом рынке // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 5. С. 19.
8. Озюменко М. В. Реформа директивы «О рынках финансовых инструментов» (MiFID) и ее значение для финансовых рынков ЕС // Евразийский юридический журнал. 2014. № 1 (68). С. 83–88.
9. Петерс Э. Хаос и порядок на рынках капитала. Новый аналитический взгляд на циклы, цены и изменчивость рынка / Пер. с англ. М.: Мир, 2000. [Эл. ресурс]. URL: <http://booksteka.info/cat6/kniga3448.html>

10. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Контракт, 2012. С. 199.
11. Худякова Л.С., Сидорова Е.А. Реформа регулирования финансового сектора в Европейском союзе // Деньги и кредит. 2014. № 4. С. 30.
12. Энтин Л.М., Энтин М.Л., Трыканова С.А., Орина И.В. Актуальные проблемы европейского права. М.: Флинта, МПСИ, 2008. С. 21.
13. Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/11/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC // Official Journal. L. 145. 30.04.2004. P. 1–44.
14. Council Directive 93/22/EEC of 10 May 1993 on investment services in the securities field // Official Journal. L. 141. 11.06.1993. P. 27–46.
15. Cases 163/94, 165/94, 250/94 Criminal Proceedings against Lucas Emilio Sanz de Lera (1995) ECR I-4821. Paras. 41–47.
16. Hearing on the ESRB before the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament. Introductory statement by Jean-Claude Trichet, Chair of the ESRB // Brussels, October 11, 2011. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.esrb.europa.eu/news/pr/2011/html/sp111011.en.html>
17. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on markets in financial instruments repealing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council // COM(2011). Brussels, 20.10.2011.
18. Stichele M. van der. Financial regulation in the European union. Mapping EU decision making structures on financial regulation and supervision // The Centre for Research on Multinational Corporations — SOMO. December, 2008. P. 48.
19. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal. C 306/01. 17.12.2007.
20. Usher J. The Law of Money and Financial Services in the European Community. Oxford: Oxford University Press, 1994. P. 27.
21. Utzig S. The Financial Crisis and the Regulation of Credit Rating Agencies: A European Banking Perspective // ADBI Working Paper Series. 2010. № 188. P. 15.
22. http://www.cbr.ru/finmarkets/files/development/review_020916.pdf

Информация об авторе

Войтюк Яна Вадимовна

аспирант кафедры европейского права, МГИМО–Университет,

E-mail: yaska@nm.ru

ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА ИНИЦИАТИВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ПО ПОСТРОЕНИЮ «СОЦИАЛЬНОЙ ОПОРЫ» ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Е. Н. ЕГОРОВА

Аннотация. *С момента объявления в 2015 году Председателем Европейской комиссии Жан-Клодом Юнкером об усилении социальной составляющей Европейского Союза, началась широкомасштабная дискуссия с участием институтов и органов ЕС, его государств-членов, социальных партнеров, общественных организаций и граждан Союза о содержании и роли социальной политики ЕС, поиска путей эффективного обеспечения социальной справедливости и защищенности в Европе. Инициатива Европейской комиссии по введению проекта коммюнике под названием «Европейская опора социальных прав» является частью продолжающегося плана по углублению Экономического и валютного союза. Окончательное формирование документа с учетом экспертных мнений ожидается в первой половине 2017 года.*

В статье исследуются цели, задачи и содержание представляемого Европейской комиссией документа. Автор проводит анализ возможных положительных последствий принятия этого проекта для углубления социальной политики ЕС. Вместе с тем, даются критические замечания правового характера представленной инициативы с точки зрения предпосылок формирования и текущего состояния социальной составляющей Союза. В статье также оценивается структура документа, некоторые из проблем, которые могут возникнуть при практической реализации построения единой социальной Европы.

На основании анализа проекта «Европейская опора социальных прав» ставятся следующие вопросы: Каким образом может быть улучшена социальная защита в государствах-членах Европейского Союза? При каких условиях заявленная инициатива может иметь существенный социальный прогресс? Будет ли социальная опора неким программным ориентиром для государств-членов ЕС, или институтами ЕС будут приняты необходимые юридически обязательные акты по внедрению положений проекта коммюнике?

В статье рассматриваются текущие проблемы социально-трудовой политики Европейского Союза. Исследуется роль и значение нововведений Лиссабонского договора 2009 года в рассматриваемой сфере. В статье освещаются проблемы, с которыми сталкивается ЕС в построении единого социального пространства в условиях экономического и финансового кризиса, делаются прогнозы относительно будущего единой социальной модели Евросоюза.

Ключевые слова: Европейское право, Европейская опора социальных прав, социальное и трудовое право Европейского Союза, Европейская комиссия, Лиссабонский договор, социальный диалог, социальные достижения ЕС, Экономический и валютный союз, решения Суда Европейского Союза.

Введение. Целями создания Европейского Экономического Сообщества являлись преимущественно экономические предпосылки — обеспечение справедливых условий конкуренции и устранение препятствий осуществлению свободы передвижения товаров, работников, услуг и капиталов. Спустя более 60 лет после создания Европейских Сообществ и по прошествии 25 лет с момента учреждения Европейского Союза процессы европейской интеграции продолжали развиваться в экономическом русле. Но анализируя более детально эволюцию ЕС, а также те проблемы и вызовы, с которыми Союз сталкивается сегодня, выявляется, что исследуемое наднациональное образование не только исключительно экономический проект. Вопросы социальной и трудовой сферы выступают не менее значимыми в контексте политического и экономического измерения ЕС.

История развития ЕС показывает, что основные цели, уравнивающие поставленные экономические задачи, заключались в правовой регламентации институтами и органами ЕС защиты прав работников в части обеспечения равной заработной платы мужчинам и женщинам за одинаковый труд и вопросов охраны и гигиены труда. По мере количественного расширения интеграционного объединения, увеличения пространства без внутренних границ для перемещения основных компонентов внутреннего рынка ЕС, возрастающая конкуренция и приток дешевой рабочей силы, низкий уровень условий труда и ряд других факторов в определенный момент стали негативно отражаться на уровне защиты трудовых прав работников-граждан Союза.

Насколько важно для успешного развития интеграционного образования усиление социального компонента? Необходимо ли увязывать проведение экономической политики с развитием социально-трудовой сферы? Наконец, что является главным приоритетом для Европейско-

го Союза — экономические показатели или социальное благополучие граждан государств-членов ЕС?

Базой современной социальной политики ЕС выступают идеи построения социального мира, равенства и справедливости, для реализации которых институтами и органами Евросоюза проводятся такие мероприятия, как:

- разработка направлений деятельности ЕС в социальной области;
- обеспечение параметров, позволяющих гарантировать лучшее качество жизни, конкурентоспособность и иные существенные показатели, характеризующие всесторонний рост и умелое использование потенциала и возможностей ЕС;
- создание на этой основе комплексных программ и социальных технологий, направленных на достижение социальной стабильности, преодоление конфликтных ситуаций и разрешение противоречий, возникающих между различными общественными силами;
- формирование механизма обеспечения общеевропейских интересов и решения соответствующих задач в социальной области;
- прогнозирование социального будущего Евросоюза, путей социального развития нового интеграционного общества, возможных последствий этого сложного и во много противоречивого процесса³⁷.

В 2000 году Суд ЕС в одном из своих решений³⁸ определил, что экономические цели, определенные статьей 141 Договора о ЕС, являются второстепенными по отношению к социальным.

По мере распространения процессов глобализации, развития экономики, основанной на знаниях, институты ЕС направили усилия на повышение конкурентоспособности, уровня занятости, сокращения безработицы, инвестирования в человеческие ресурсы. Развитие экономической интеграции не могло идти в отрыве от интересов граждан ЕС.

Вместе с тем, построение «социальной опоры» является на протяжении нескольких десятилетий весьма труднодостижимой задачей для Европейского Союза. Это обуславливается несколькими вполне очевидными фактами.

Во-первых, трудовая и социальная сфера представляет собой весьма уязвимую и проблемную область для гармонизации на наднациональном уровне с точки зрения «разноскоростного» уровня социально-экономического развития государств-членов интеграционного объединения.

³⁷ Каргалова М. В., Егорова Е. Н. Социальное измерение европейской интеграции / М. В. Каргалова, Е. Н. Егорова. — М.: Изд-во «Аксиом», 2010. С. 73.

³⁸ Решение Суда ЕС по делу C-50/96 Deutsche Telekom AG v. Lilli Schroder [2000] ECR 0000.

Во-вторых, институтами ЕС постоянно предпринимаются усилия по формированию норм и стандартов в социальной сфере, мотивируя это стремлением к «достижению устойчивого развития Европы на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, наличию в высокой степени конкурентоспособной социальной рыночной экономики, стремящейся к полной занятости и социальному прогрессу... Союз борется с социальной маргинализацией и с дискриминацией, содействует социальной справедливости и социальной защите, равенству мужчин и женщин...»³⁹ (статья 3 Договора о ЕС в редакции Лиссабонского договора).

Однако, усилия институтов и органов ЕС сталкиваются в негативными экономическими воздействиями на социальную составляющую объединения. Спустя уже восемь лет после начала экономического кризиса неблагоприятные последствия в социально-трудовой сфере ЕС продолжают ощущаться и сегодня. В ряде стран ЕС остаются высокие показатели безработицы⁴⁰, усиливается социальное неравенство, растет протестное профсоюзное движение. Это происходит на фоне отрицательных влияний принимаемых нормативных актов институтами ЕС в трудовой и социальной сфере. Так, Европейская комиссия ввела ряд регуляторных правил, вследствие которых работодателям сложнее нанимать работников, выходить за пределы трудового договора и увольнять неэффективных сотрудников. Молодые работники вынуждены соглашаться на «нулевые» трудовые договоры. Директива о рабочем времени стала одним из самых дорогостоящих проектов в социальной сфере Союза, а принятие Директивы о временных работниках привело к уменьшению эластичности рынка труда.

Тем не менее, Европейская комиссия (как основной «мотор» европейской интеграции) продолжает усиленно работать над развитием идеи построения социального пространства ЕС, принимая новые программные документы и выходя с инициативами по углублению интеграции в данном направлении.

Теоретические основания исследования. С 2009 года Европейский Союз основывает свою деятельность на Договоре о Европейском Союзе и Договоре о функционировании Европейского Союза в редак-

³⁹ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. — М.: ИНФРА-М, 2008. С. 171.

⁴⁰ По данным Евростата уровень безработицы в государствах-членах зоны евро (19 стран) составлял в декабре 2016 года 9,6%, в целом по государствам ЕС (28 стран) — 8,2%, что всего лишь на доли процентов ниже, чем в 2015 году.

ции Лиссабонского договора⁴¹. Разработка и принятие этого документа явились результатом многолетних усилий государств и институтов Евросоюза, направленных на оптимизацию и демократизацию интеграционного объединения. С точки зрения развития социальной составляющей Союза значение Лиссабонского договора можно рассматривать с нескольких позиций.

Договор о реформе детализирует цели социальной политики Союза: институты и органы ЕС стремятся к эффективному содействию в повышении уровня занятости, улучшении условий труда и жизни, равном обращении работников, предоставлении адекватной социальной защиты в соответствии с потребностью, установлении социального диалога, ведении борьбы с социальным отчуждением. Кроме того, Договором о ЕС придается обязательная сила Хартии ЕС об основных правах (статья 6), закрепляющей, в том числе, и основные социально-трудовые права граждан ЕС. Социальная политика входит в совместную компетенцию Европейского Союза и государств-членов, где действует принцип subsidiarity, который защищает прерогативы национального уровня власти.

Европейский парламент и Совет принимают меры стимулирования для поддержания и дополнения действий государств-членов в определенных областях, например, таких как борьба с социальным отчуждением. Институтами ЕС устанавливаются минимальные социально-трудовые стандарты путем гармонизации. В свою очередь, государства-члены могут разрабатывать и вводить дополнительные, более высокие требования для повышения уровня социальной защищенности населения.

Социальному измерению в рассматриваемом Договоре придается мощный импульс путем введения новых элементов на различных уровнях — на наднациональном уровне вводятся конкретные социальные цели и задачи, перераспределяется компетенция ЕС и государств-членов, определяются особые способы принятия решений в социальной сфере.

ЕС усиливает базу построения социальной Европы путем углубления идеи социальной рыночной экономики. Полная занятость, социальный прогресс, социальная защита относятся к числу его ключевых целей. Самые развитые сферы социально-трудовой политики ЕС: обеспечение свободы передвижения лиц, трудоустройство работников, обеспечение недискриминации по различным аспектам трудовых отношений, охрана труда.

⁴¹ Право и институты Европейского Союза: Современный этап эволюции: учеб. пособие / Л. М. Этин. — 2-е изд., перераб. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 10.

После подписания Маастрихтского договора в 1992 году применение в различных сферах актов мягкого права стало распространенной практикой. Понятие мягкого регулирования включает в себя ряд мер по контролю, основанных на обмене практическими знаниями и опытом. К таким мерам относятся добровольное участие в обмене информацией, в подготовке национального плана действий, создание рабочих групп, проведение встреч и дискуссий по осуществлению планов по увеличению занятости населения, способствование социальному прогрессу, распространение инновационных технологий, развитие информационного общества, защита окружающей среды⁴².

Европейская комиссия признает, что в современных условиях вопросы социальной сплоченности, стабильность регулирования социально-трудового сектора находятся под угрозой и необходимо развивать концептуальные планы развития данной области.

Исследование: основная часть. В 2015 году Председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер пообещал усилить социальное измерение ЕС. Проект Коммюнике Комиссии «Европейская опора социальных прав»⁴³ является одним из центральных элементов проводимой им политики.

«Европейская опора социальных прав» задумана в качестве реперной точки мониторинга занятости и социальной активности государств-членов ЕС, проведения соответствующих реформ на национальном уровне и неким индикатором социальной сплоченности по всей Европе.

Однако, громкая инициатива Европейской комиссии выступает своего рода индикатором, признанием того, что меры и имеющиеся механизмы по предотвращению кризиса в государствах еврозоны и всех остальных членов ЕС не учли негативных последствий для социальной составляющей интеграционного объединения.

Целью представленного к обсуждению документа отнюдь не является введение принципиально новых социальных прав, установлений или принципов. Идея заключается в дополнении и приведении в практическое действие уже существующих на протяжении нескольких десятилетий нормативно закрепленных на наднациональном уровне «социальных достижений» (*social acquis*), в частности, полномочий институтов и органов ЕС, а также гарантий и прав граждан в социальной и трудовой сфере.

⁴² Watson, P. *EU Social and Employment Law* / P. Watson. — Oxford University Press, 2009. P. 134–137.

⁴³ См. подробнее официальный сайт ЕС. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en. (дата обращения: 23.01.2017).

Появление данного проекта Европейской комиссии преследует следующие основополагающие задачи.

С одной стороны, речь идет о преодолении неблагоприятных явлений экономического кризиса для рынка труда и систем социального обеспечения государств-членов ЕС — это своего рода ответная реакция на широкомасштабную критику политики мер жесткой экономии.

С другой стороны, Европейская комиссия продолжает реализацию задач «Отчета пяти Председателей о завершении создания Экономического и валютного союза ЕС»⁴⁴, согласно которому наднациональное объединение должно стремиться к увеличению социальных показателей, эффективной реализации инициативы «Европа 2020: Стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста»⁴⁵, ключевой инструмент которой составляет «европейский семестр» — институты ЕС осуществляют анализ макроэкономической политики каждого из государств-членов Союза и дают рекомендации по формированию проекта государственного бюджета на следующий год. В этом контексте ясно просматривается подчинение социальной политики ЕС задачам финансовой стабильности (что как следствие влечет ослабление гарантий занятости).

Стратегия «Европа 2020» также направлена на обеспечение выхода из социально-экономического кризиса с опорой на сильные стороны, такие как квалифицированная рабочая сила, технологии, промышленная мощь, социально ориентированная рыночная экономика, демократические институты, традиция экономической солидарности, бережное отношение к окружающей среде и культурному многообразию.

Следует отметить, что до принятия Стратегии «Европа 2020» Европейской комиссией также проводились консультации с общественностью, было получено более 1500 предложений от широкого круга заинтересованных сторон: государств-членов, институтов и органов ЕС, региональных и местных властей, бизнеса, неправительственных организаций, профсоюзов работников и работодателей, представителей научного сообщества и граждан Союза.

Стратегия устанавливает следующие цели и задачи:

- достижение «разумного роста»: развитие экономики, основанной на знаниях и инновациях;

⁴⁴ См. текст документа на официальном сайте ЕС [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf. (дата обращения: 23.01.2017).

⁴⁵ Communication from the Commission Europe-2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe_2020_explained.pdf. (дата обращения: 23.01.2017).

- достижение «устойчивого роста»: построение конкурентоспособной и устойчивой экономики;
- достижение «всеобъемлющего роста»: способствование повышению уровня занятости, совершенствование рынка труда, сферы образования и социальной защиты.

Институты ЕС делали высокие ставки на Стратегию «Европа 2020» в преодолении высокого уровня безработицы, бедности, демографических проблем. Однако, появление очередной новой инициативы Комиссии в 2015 году, о которой идет речь, свидетельствует о том, что снова не все аспекты были учтены в Стратегии и следует принять еще один план действий.

Результаты исследования. Предлагаемый Жан-Клодом Юнкером весьма амбициозный проект по формированию «Европейской социальной опоры» содержит три раздела:

- «Равные возможности в трудовой сфере и доступ к рынкам труда» (Раздел 1);
- «Справедливые условия труда» (Раздел 2);
- «Адекватная и устойчивая система социальной защиты» (Раздел 3).

Раздел первый включает в себя положения, направленные на развитие навыков различных категорий работников, непрерывного обучения и активной поддержки занятости. Все эти элементы необходимы для расширения возможностей трудоустройства, облегчения перехода между различными состояниями занятости (поиск работы, трудовые отношения, увольнение и период без работы) и улучшения возможностей трудоустройства лиц различных категорий и профессий.

Положения раздела второго направлены на установление адекватного и надежного баланса прав и обязанностей между работниками и работодателями, обеспечение гибкости трудовых отношений, стимулирование создания новых рабочих мест, адекватного карьерного роста, «приспособляемости» компаний к текущим экономическим реалиям, содействие социальному диалогу.

Наконец, раздел третий проекта включает в себя вопросы регулирования доступа к медицинским услугам, получения льгот социальной защиты и высокого качества услуг, в том числе, по уходу за детьми, здравоохранения и долгосрочного ухода за пожилыми гражданами, которые необходимы для обеспечения достойной жизни и защиту от социальных рисков. Это позволяет гражданам государств-членов ЕС в полной мере участвовать в сфере занятости, пользоваться социальными благами во время и после завершения профессиональной деятельности.

Анализ результатов. Цели и задачи Европейской комиссии направлены на формирование фундамента «социальных достижений ЕС» (social acquis).

При детальном анализе инициативы выявляется, что более половины документа посвящено вопросам рынка труда. Каждый из описанных выше разделов перечисляет принципы, которые нацелены на реализацию соответствующих предписаний Хартии ЕС об основных правах и различных положений о социальной политике, закрепленных в учредительных договорах и актах вторичного права ЕС.

Проект содержит и определенные прогрессивные подходы. Например, авторами поддерживается идея равного использования отпуска по уходу за ребенком обоими родителями, учитывается гендерный возрастной разрыв при назначении пенсии и подчеркивается важность долгосрочного ухода за пожилыми лицами.

Предлагаемые новые инструменты и процедуры по экономическому управлению увеличивают возможности институтов ЕС по предоставлению помощи государствам-членам ЕС в осуществлении реформ национальных систем социального обеспечения и систем оплаты труда, установлению минимальных стандартов качества социальных услуг.

Вместе с тем, решения о проведении реформ в сфере социальной политики принимаются преимущественно исходя из фискальных показателей. Этот метод оспаривается в теории и доказал свою неоднозначность на практике, поскольку он ведет к модели социального обеспечения, базирующейся на рыночной основе. При такой ситуации государственные органы социального обеспечения играют минимальную роль.

В этом отношении, ссылка на Хартию ЕС об основных правах имела бы особую важность — ведь её применение в условиях кризисного управления весьма настойчиво оспаривалось институтами ЕС, включая Европейскую комиссию, и некоторыми государствами-членами Союза. Помимо заявления о важности применения положений Хартии, в проект обсуждаемого документа логично было бы включить социальные показатели, такие как коэффициент Джини (отражающий степень расслоения общества по экономическому признаку) или коэффициент, показывающий сколько лиц живут за чертой бедности из числа граждан работоспособного возраста, с целью реализации социальных прав, гарантированных Хартией, что придало бы «социальной опоре» первостепенное значение при оценке эффективности действия государств и институтов ЕС в рамках социально-трудовой политики.

Таким образом, «Европейская опора социальных прав» затрагивает ключевые вопросы социальной политики. Но имеются и критические замечания правового характера к этому документу.

Так, авторы документа не планируют вносить соответствующие изменения в учредительные договоры Союза в части регулирования социальной составляющей ЕС. При подробном изучении проекта становится ясно, что предложения Европейской комиссии представляют собой не более чем компиляцию социальных стандартов, которые уже существуют в социальном законодательстве ЕС. Например, раздел третий документа, закрепляющий меры социальной поддержки и защиты, воспроизводит принципы, уже установленные в Белой книге под названием «План по доступным, устойчивым и стабильным пенсиям», опубликованной Комиссией в 2012 году.

Во-вторых, неясен правовой статус документа. Вряд ли такой необязывающий документ может иметь какие-либо существенные последствия для регулирования чувствительной социальной области и гарантирования социальной защищенности во всех государствах-членах ЕС.

В-третьих, принципы социальной политики сформулированы с учетом приоритета финансовых составляющих. Например, система здравоохранения должна быть экономически выгодной, чтобы улучшить финансовую устойчивость. Пенсионный возраст увязывается с продолжительностью жизни. Выплаты по безработице должны быть направлены на стимуляцию скорейшего трудоустройства, и ряд иных аспектов, которые явно могут вызывать недоумение у социально незащищенных слоев общества.

В-четвертых, выбор в пользу того, чтобы распространить действие документа исключительно на государства-члены зоны евро, оставив в то же время для других стран открытой возможность по присоединению на добровольной основе к валютному союзу, не является однозначно верным. Источники права ЕС, упоминаемые в проекте, в частности Хартия ЕС об основных правах и положения международных договоров, являются обязательными для всех государств-членов ЕС, а не только для государств еврозоны. И действительно, тот факт, что общая валюта выбрана в качестве критерия для определения того, распространяет ли документ действие на данное государство, — это еще один показатель того, что экономические цели имеют преимущество перед целями социальной политики.

Наконец, регулирование не всех социальных прав предусмотрено в документе по созданию социальной опоры ЕС. В частности, отсутствует упоминание о коллективных правах (право на забастовку, ведение коллективных переговоров) — один из самых проблемных аспектов

трудового и социального права ЕС (примерами являются резонансные решения Суда ЕС по делам Лаваль⁴⁶ и Викинг⁴⁷)⁴⁸.

Так, в указанных делах перед Судом ЕС возник вопрос, законны ли акции профсоюзов в тех случаях, когда их цель — это ограничение экономических свобод работодателя (в частности, свободы трансграничного найма работников)⁴⁹. Решениями Суда ЕС по этим делам, несмотря на запутанность формулировок, экономические свободы были поставлены выше социальных прав.

Одновременно с этим, позиция институтов ЕС, отраженная в соответствующей Резолюции⁵⁰ в противовес решению Суда ЕС, заключается в том, что экономические интересы предпринимателей не могут влиять на степень защиты коллективных трудовых прав работников, в том числе, и права профсоюзов проводить забастовки.

Таким образом, реальные последствия вмешательства ЕС в социальную сферу оказались не лишены противоречий.

С одной стороны, ЕС принял несколько директив и регламентов, которые устанавливают минимальные стандарты в области трудового права и социального законодательства в государствах-членах.

Но с другой стороны — определенные действия Евросоюза по защите внутреннего рынка вызывают недовольство работников, поскольку воспринимаются как подрыв социальных стандартов в тех государствах-членах, где они более высокие⁵¹.

Заключение. В целом, разработка проекта документа «Европейская опора социальных прав» должна получить поддержку в качестве попытки защитить социальные ценности ЕС в период, когда вопросы социальной

⁴⁶ Решение Суда ЕС по делу C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet [2007] ECR I-11 767.

⁴⁷ Решение Суда ЕС по делу C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti* [2007] ECR I-10 779.

⁴⁸ Weatherill, S. *Cases and Materials on EU Law*. Ninth Edition / S. Weatherill. — Oxford University Press, 2010. P. 76–80.

⁴⁹ В частности, речь шла о споре между работодателями и профсоюзами в Швеции, Финляндии по поводу ставок оплаты труда для работников из новых государств-членов ЕС (вступивших в ЕС в 2004 г.), которые оказались значительно ниже местных ставок.

⁵⁰ European Parliament Resolution of 22 October 2008 on Challenges to collective agreements in the EU // Источник информации — Официальный вестник ЕС — OJ 2008/2085.

⁵¹ Hartley, Tr. *The Foundations of European Community*. Oxford University Press, 2013. P. 102.

политики преимущественно рассматриваются как бремя для публичных финансов и препятствие экономическому развитию. Тем не менее, первоначальный проект, представленный Европейской комиссией, еще далек от желаемого завершения. Инициатива не дает конкретных предложений относительно того, каким образом реализовать осуществление защиты и гарантий социальных прав в рамках нового экономического управления ЕС. Социальная политика рассматривается как сфера, уступающая по значимости экономической политике. Этот недостаток должен быть преодолен с тем, чтобы обсуждаемый проект стал имеющим вес инструментом по проведению социальных реформ в ЕС, а не очередным напоминанием об уже существующих достижениях ЕС в социальной сфере.

Весь документ проникнут идеей о реализации амбициозных задач при минимальных затратах: более высокая занятость, широкая степень социальной защиты, больше предоставления благ со стороны государств при поддержке институтов и органов ЕС. Но надо также учитывать, что посткризисное восстановление государств-членов ЕС идет медленно, рост производительности остается низким и уровень жизни растет неспешно.

Более того, технический прогресс не стоит на месте. Постепенно все больше профессий будут оказываться невостребованными вследствие автоматизации, роботизации и других трудосберегающих технологий, которые, в свою очередь, могут нарушить существующие экономические структуры и экономический уклад. Гражданам необходима защита и некая уверенность в дальнейшем профессиональном пространстве.

Существенна для ЕС и демографическая проблема. Старение населения означает, что постепенно будет все больше лиц, нуждающихся в социальном обеспечении. Увеличение пенсионного возраста? Изменение системы выплаты и начисления пенсий? Какую стратегию выберут государства-члены зоны евро? Сможет ли инициатива Европейской комиссии, которая должна быть окончательно представлена в марте 2017 года, решить эти и многие другие обозначенные проблемы? Долгое ожидание (особенно в чувствительных сферах) ведет к разочарованию, которое может привести к весьма громким выплескам эмоций, социальным протестам. Очередной неясной политической декларации по построению «светлого социального будущего» Европы будет явно недостаточно для убеждения граждан ЕС.

Литература

1. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. / Отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М.: ИНФРА-М, 2008.

2. Каргалова М. В., Егорова Е. Н. Социальное измерение европейской интеграции / М. В. Каргалова, Е. Н. Егорова. — М.: Изд-во «Аксиом», 2010.
3. Право и институты европейского Союза: Современный этап эволюции: учеб. Пособие / Л. М. Энтин. — 2-е изд., перераб. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2016.
4. Hartley, Tr. The Foundations of European Community. Oxford University Press, 2013.
5. Watson, P. EU Social and Employment Law / P. Watson. — Oxford University Press, 2009.
6. Weatherill, S. Cases and Materials on EU Law. Ninth Edition / S. Weatherill. — Oxford University Press, 2010.

Интернет-ресурсы

1. Проект Коммюнике Комиссии «Европейская опора социальных прав». [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en. (дата обращения: 23.01.2017).
2. «Отчет пяти Председателей о завершении создания Экономического и валютного союза ЕС». [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf. (дата обращения: 23.01.2017).
3. Communication from the Commission Europe-2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe_2020_explained.pdf. (дата обращения: 23.01.2017).

LEGAL EVALUATION OF THE EUROPEAN COMMISSION INITIATIVE ON EUROPEAN PILLAR OF SOCIAL RIGHTS

Ekaterina Egorova

Abstract. *Since the announcement of the initiative in 2015 by the President of the European Commission Jean-Claude Juncker concerning the strengthening the social dimension of the European Union, there has been a wide debate with EU authorities, member states, social partners, civil society organizations and citizens of the Union on the content and role of the Pillar and ways to ensure effective social justice and security in Europe. The process of building new European Pillar of Social Rights is part of the ongoing plan on deepening the Economic and Monetary Union. The final formation of the document based on expert opinions is expected in the first half of 2017.*

The article examines the goals, objectives and content of the document presented by the European Commission. The author analyzes the possible positive implications of this project for deepening the EU's social policy. The article also provides criticisms of the legal nature of the proposed initiative from the point of view of prerequisites for the formation and current state of the EU social com-

ponent. The article estimates the document structure, some of the challenges that lie ahead in putting it into practice of building a unified social Europe.

Based on the analysis of the project «European Pillar of social rights» the author puts the following questions: How does the social protection in the European Union member states may be improved? Under what conditions stated initiative could have a significant social progress? Will the Social Pillar just be a guideline for member states or will it include binding law?

The article deals with the current challenges of social and employment policy of the European Union, investigates the role and importance of innovation in this area of the Lisbon Treaty of 2009. The article highlights the challenges faced by the EU in building a unified social space in the context of the economic and financial crisis, makes predictions of the future of the EU single social model.

Keywords: *European law, European Pillar of social rights, Social and labor law of the European Union, European Commission, Lisbon Treaty, social dialogue, EU social achievements, Economic and Monetary Union, decisions of the Court of Justice.*

References

1. Evropejskij Sojuz: Osnovopolagajushhie akty v redakcii Lissabonskogo dogovora s komentarijami. / Otv. red. S.Ju. Kashkin. — M.: INFRA-M, 2008.
2. Kargalova M.V., Egorova E.N. Social'noe izmerenie evropejskoj integracii / M.V. Kargalova, E.N. Egorova. — M.: Izd-vo «Aksiom», 2010.
3. Pravo i instituty evropejskogo Sojuza: Sovremennyy jetap jevoljucii: ucheb. Posobie / L.M. Jentin. — 2-e izd., pererab. — M.: Norma: INFRA-M, 2016.
4. Hartley Trevor, The Foundations of European Community. Oxford University Press, 2013.
5. Watson, P. EU Social and Employment Law / P.Watson. — Oxford University Press, 2009.
6. Weatherill, S. Cases and Materials on EU Law. Ninth Edition / S.Weatherill. — Oxford University Press, 2010.

Информация об авторе

Егорова Е. Н.

к.ю.н., доцент кафедры европейского права, МГИМО МИД России,
E-mail: katemgimo@gmail.com

Ekaterina Egorova

PhD (Law)

Associate Professor, European Law Chair

International Law Faculty, MGIMO–University, Russian Federation

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ОПЫТА ЕС ПРИ ПОСТРОЕНИИ ОБЩЕГО РЫНКА ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ В ЕАЭС

Р. А. КАСЬЯНОВ

Аннотация. По Договору о Евразийском экономическом союзе учреждена международная организация региональной экономической интеграции (ЕАЭС), членами которой стали пять государств. В Астане 29 мая 2014 г. этот международный договор подписали Республика Казахстан, Российская Федерация и Республика Беларусь. Республика Армения и Киргизская Республика присоединились к данному договору позднее. В соответствии с Договором согласованное регулирование финансовых рынков должно стать на начальном этапе одним из направлений сотрудничества, чтобы в перспективе сформировать в рамках ЕАЭС общий рынок финансовых услуг и обеспечить недискриминационный доступ государств — членов на национальные финансовые рынки. Государства — члены ЕАЭС вступили в начальный этап построения общего евразийского рынка финансовых услуг. Значительную часть работы предстоит сделать наднациональному органу по регулированию финансового рынка, который по Договору о ЕАЭС должен быть создан к 2025 г. в Алматы.

Европейский союз (ЕС), решая схожую задачу — построение единого рынка финансовых услуг, — достиг определенных успехов как в нормативно-правовом, так и в организационно-институциональном плане. Принята и действует обширная нормативно-правовая база ЕС, создана и активно действует система наднациональных институтов и органов ЕС в финансовой сфере. Изучать европейский опыт важно с нескольких позиций. Во-первых, к созданию единого рынка финансовых услуг ЕС вплотную приступил только в 1999 г., когда был принят первый программный документ ЕС в указанной сфере. Таким образом, данный опыт актуален и в силу своей относительной молодости наиболее точно и полно отражает современные реалии и потребности регулирования финансового рынка. По нашему мнению, для успешной реализации задач, поставленных в Договоре о ЕАЭС, необходимо тщательно и глубоко изучать мировой опыт, а положительные результаты ЕС

в области правового регулирования единого рынка финансовых услуг имеют не только теоретическое, но и конкретное практическое значение. Во-вторых, в 2008–2009 гг. этот опыт прошёл серьёзную проверку мировым экономическим и финансовым кризисом, который выявил как сильные, так и слабые стороны регулирования рынка финансовых услуг ЕС, способствовал определению основных направлений совершенствования правового механизма.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Европейский союз, интеграция, рынок финансовых услуг, рынок ценных бумаг, банки, страховые компании

Для характеристики особенностей правового регулирования рынка финансовых услуг в ЕС (и в определенной степени для простоты изложения) можно выделить два основных этапа в истории этого регулирования.

Первый этап (1966–1999 гг.), или период до-FSAP (Financial Services Action Plan), характеризуется эпизодическим регулированием в трёх областях (рынок ценных бумаг, банковский и страховой секторы) без очевидных элементов внутренней взаимосвязи и какой-либо общей стратегии развития рынка финансовых услуг.

Второй этап (2000 — настоящее время), или период пост-FSAP, характеризуется системным и комплексным подходом к регулированию рынка финансовых услуг в ЕС, причём в рамках этого периода можно выделить два подпериода — стратегического планирования (2000–2008 гг.) и антикризисного управления с постепенным выходом на новую траекторию роста (с 2009 г.).

1. Первый этап

Развитие правовой базы Европейского союза в области регулирования рынка финансовых услуг началось в 1960-х годах. В Докладе Segré 1966 г., который был подготовлен группой экспертов по поручению Европейской комиссии, говорилось о необходимости обеспечить равный доступ финансово-кредитных организаций и иных участников к общему рынку ЕС. По мнению французского юриста, известного теоретика и практика в области европейского банковского и финансового права Ф.-Э. Парча, «начиная с 1966 года доклад Segré заложил интеллектуальные основы для большого европейского финансового рынка» [1].

С точки зрения временных рамок обращение в тот момент — пусть и в форме доклада — к теме общеевропейского регулирования финансовых рынков можно назвать ранним, особенно если учесть, что оно практически совпало с принятием первого общего таможенного тарифа (1968 г.), что, по мнению Суда ЕС, означало переход полномочий

в области таможенного регулирования от государств-членов на наднациональный уровень. С правовой точки зрения регулирование в рамках таможенной политики и в области рынка финансовых услуг различается. Таможенный союз занимает центральное место в Римском договоре 1957 г. об учреждении Европейского экономического сообщества. Сфера финансовых услуг никогда не фигурировала в учредительных актах ЕС в качестве отдельного раздела, и в этом плане нормы первичного права ЕС, которые обладают наивысшей юридической силой, сыграли в развитии финансовой сферы важную, но опосредованную роль, благодаря закреплению и последующей эффективной реализации на уровне государств — членов четырёх основных свобод (свободы движения лиц, услуг, товаров и капиталов) в рамках сначала общего, а затем единого внутреннего рынка. В 1970–1980-х годах особенности дальнейшего развития правового регулирования в этих двух областях только подчёркивают различия между таможенной политикой, направленной на унификацию таможенных правил, и финансовой политикой, которая в тот момент исходила из задачи минимальной гармонизации. Если к 1980 г. интеграционные успехи в области таможенной политики позволили Европейским сообществам достичь определённых результатов в построении общего рынка и перейти к полному финансированию своих потребностей за счёт собственных ресурсов, в том числе благодаря таможенным пошлинам, которые пополняли общий коммунитарный бюджет, то в сфере регулирования рынка ценных бумаг как одном из секторов рынка финансовых услуг к этому времени были изданы лишь первые правовые акты в форме директив [2].

2. Второй этап

2.1. Период стратегического планирования

Рубикон был перейден в 1999 г.: в ряде государств — членов ЕС введено обращение в безналичной форме единой валюты — евро и принят первый стратегический документ ЕС — План действий в сфере финансовых услуг (Financial Services Action Plan (FSAP), который был представлен в сообщении Европейской комиссии от 11 мая 1999 г. «Реализация единого финансового рынка: план к действию»⁵². Европейский совет 23–24 марта 2000 г. в Лиссабоне одобрил План действий в сфере финансовых услуг (далее — FSAP), определив пять лет на его реализацию. FSAP имеет своей целью создание и внедрение в практику более совер-

⁵² Commission Communication of 11 May 1999 entitled “Implementing the framework for financial markets: action plan” [COM (1999) 232 final — Not published in the Official Journal].

шенной правовой базы функционирования европейских финансовых рынков. Для этого был предусмотрен комплекс мер, в том числе принятие нескольких десятков нормативно-правовых актов в трёх основных областях, которые рассматривались не изолированно, а в рамках одной системы: рынка ценных бумаг, в банковском секторе и секторе страхования. Всего было предусмотрено 47 мероприятий, направленных на интеграцию рынка финансовых услуг и капитала. Реализация FSAP должна была создать предпосылки для формирования эффективного единого финансового рынка ЕС, что позволит использовать в полной мере преимущества, связанные с введением евро и ростом европейской экономики. Именно с FSAP берёт своё начало системный и комплексный подход ЕС к правовому регулированию сферы финансовых услуг, который пришёл на смену выборочному регулированию.

В 2005 г. системный и комплексный подход проявился при принятии программного документа под названием «Белая книга ЕС по политике финансовых услуг в период 2005–2010 гг.»⁵³. Основная цель Белой книги состояла в развитии достигнутых ранее успехов, так как результаты исполнения FSAP и его потенциал были настолько значительны, что ЕС отказался в тот момент от масштабных законодательных инициатив. Развивать уже достигнутые успехи предполагалось в тех же трёх секторах рынка финансовых услуг — рынке ценных бумаг, банковском и страховом. С одной стороны, перегруженность FSAP амбициозными задачами привела к тому, что часть их пришлось решать уже в рамках следующего пятилетнего периода. С другой стороны, никогда до этого успехи ЕС в правовом регулировании рынка финансовых услуг не были такими масштабными и очевидными, поэтому можно заключить, что системный и комплексный подход, ярко проявившийся в момент принятия и при реализации пятилетних планов действий (FSAP, White Paper), себя оправдал.

2.2. Период антикризисного управления и выход на траекторию роста

Возможно, если бы не произошёл мировой экономический и финансовый кризис 2008–2009 гг., практика пятилетних планов существовала бы до сих пор, и сегодня мы должны были оценивать первые итоги 4-й пятилетки. Однако в кризисных условиях, когда наблюдается серьёзная волатильность на финансовых рынках, регулярно происходят банкротства инвестиционных, страховых компаний и банков, постоян-

⁵³ Commission White Paper of 1 December 2005 on Financial Services Policy 2005–2010 [COM (2005) 629 final — Not published in the Official Journal].

но выявляются факты многочисленных нарушений на финансовых рынках и нередко случаи ущемления прав потребителей финансовых услуг, ЕС вынужден был взять паузу и в первую очередь сконцентрироваться на необходимости быстро реагировать на наиболее острые проблемы, одновременно анализируя сложившуюся правоприменительную практику. В тот период негативные последствия мирового финансового кризиса заставили ЕС перейти от стратегического планирования к антикризисному управлению в финансовой сфере. В самый разгар кризиса ЕС ограничивался в основном сообщениями Европейской комиссии, которые — несмотря на достаточно оптимистичные названия — не могли скрыть общую атмосферу озабоченности, царившую в тот момент в Брюсселе. В качестве конкретного примера таких мер незамедлительного реагирования можно привести первое антикризисное сообщение Европейской комиссии «Осуществляя восстановление Европы»⁵⁴, которое было опубликовано 4 марта 2009 г. В нём говорится о необходимости мер, направленных на обеспечение большей прозрачности и целостности финансовых рынков, на улучшение системы мониторинга за финансовыми институтами, на обеспечение стабильности финансовой системы в целом и др.

Анализ сообщений Европейской комиссии, не обладающих обязательной юридической силой, имеет смысл, так как позволяет в кратчайшие сроки оценить настрой и позицию европейских чиновников. В случае Европейской комиссии это имеет особое значение, так как последняя выступает с законодательной инициативой в рамках своей компетенции. В этом смысле опыт реализации FSAP (который также был оформлен в виде сообщения) только подтверждает данный вывод, так как его значение для формирования в ЕС единого рынка финансовых услуг чрезвычайно велико. В настоящее время можно говорить, что ЕС постепенно возвращается к прежней практике выработки и реализации долгосрочной политики в области правового регулирования рынка финансовых услуг, о чём свидетельствуют достижения последних лет.

3. Современные достижения ЕС в области правового регулирования единого рынка финансовых услуг

Отказ от пятилетних планов при планировании законодательных мер не означает, что системный и комплексный подход к регулированию рынка финансовых услуг больше не применяется. Он сохранился и активно используется, о чем говорят следующие факты.

⁵⁴ Communication for the spring European Council — Driving European recovery — Volume 1 /COM/2009/0114 final/.

Во-первых, правовые акты, которые были приняты в рамках реализации первого программного документа (FSAP), либо действуют до сих пор, либо были подвергнуты серьёзной реформе. Характерна в этом смысле директива Европейского парламента и Совета № 2004/39/EC о рынках финансовых инструментов (***Markets in Financial Instruments Directive***, далее — MiFID)⁵⁵, которая была принята 21 апреля 2004 г. и представляет собой яркий пример реализации мер, предусмотренных в FSAP. Данный правовой акт сыграл большую роль в обеспечении высокого уровня гармонизации регулирования финансовой сферы в масштабах всего ЕС. Это было достигнуто благодаря созданию механизма взаимного признания при предоставлении инвестиционных услуг и осуществлении инвестиционной деятельности. Гармонизации способствовала и унификация понятийного аппарата, так как директива вводит единые для всех государств — членов ЕС определения ряда важных финансовых терминов. MiFID имеет своей целью формирование здоровой конкурентной среды в сфере инвестиций, что предполагает создание равных условий для всех субъектов, подпадающих под её действие.

В настоящее время, несмотря на позитивные результаты, достигнутые за годы правоприменения, MiFID уже не удовлетворяет всем потребностям современных финансовых рынков, которые демонстрируют черты, ранее ярко не проявлявшиеся и выражающиеся как в расширении круга торговых площадок и обращающихся на них финансовых инструментов, так и в более технологичном подходе к организации самих торгов. Среди наиболее острых проблем, проявившихся в ходе применения MiFID и дополняющих её актов, можно выделить следующие: отсутствие однородной конкурентной среды между рынками и участниками рынков; трудности доступа на финансовые рынки для малых и средних предприятий; отсутствие надлежащей прозрачности для участников рынка и регуляторов, неполнота надзорных полномочий по ключевым вопросам; неполноценная защита прав инвесторов; недостатки в организации деятельности компаний, включая слабый контроль за исполнением сделок, недостаточный учёт рисков [3].

Для решения этих и некоторых других задач в октябре 2011 г. были подготовлены проекты новых документов — регламента и директивы

⁵⁵ Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC // Official Journal of the European Union L 145, 30.04.2004, pp. 1–44.

о рынках финансовых инструментов, которые после нескольких лет обсуждения были утверждены в окончательной редакции и опубликованы в официальном издании ЕС⁵⁶ (июнь 2014 г.). На эти правовые акты ЕС возлагаются большие надежды, поскольку предполагается, что новая правовая база должна существенно «повысить эффективность, устойчивость и прозрачность финансовых рынков», а также «улучшить условия для конкуренции в сфере торговли и клиринга финансовых инструментов»⁵⁷. В январе 2018 г. начнётся эффективная реализация данных правовых актов, а пока государства — члены ЕС должны привести своё национальное законодательство в соответствие с новыми правилами.

Во-вторых, масштабные проекты, которые инициировал Евросоюз в последние годы, связанные, например, с построением Союза рынков капитала, тоже отражают системный и комплексный подход Евросоюза в сфере регулирования рынка финансовых услуг, а возврат Европейской комиссии к практике программирования собственных инициатив свидетельствует о том, что ЕС, преодолевая последствия мирового экономического и финансового кризиса, стал постепенно выходить на траекторию роста и нацелен на дальнейшее планомерное развитие регулирования своей финансовой сферы с учётом усвоенных уроков. Этот позитивный тренд ярко проявляется с момента прихода Ж.-К. Юнкера в Европейскую комиссию.

Сошлёмся на сообщение Европейской комиссии «План действий по созданию Союза рынков капитала» от 30 сентября 2015 г.⁵⁸ Данная инициатива, которая уже два года реализуется Европейской комиссией, предполагает направление финансовых потоков на удовлетворение потребностей европейских компаний, включая малые и средние предприятия, а также на обеспечение необходимого финансирования инфраструктурных проектов, которые позволят стимулировать экономический рост и создать новые рабочие места. Интеграция рынков

⁵⁶ Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU // Official Journal of the European Union L 173, 12.06.2014, pp. 349–496; Regulation (EU) № 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) № 648/2012 // Official Journal of the European Union L 173, 12.06.2014, pp. 84–148.

⁵⁷ European Commission, Daily News of 2014–06–12 // EXME 14/12.06.

⁵⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — Action Plan on Building a Capital Markets Union // COM/2015/0468 final.

капитала приведет к снижению стоимости финансирования и сделает более эффективной финансовую систему. В итоге все государства — члены ЕС должны выиграть от строительства подлинно единого рынка капитала. Формирование Союза рынков капитала будет происходить по мере реализации 33 различных мероприятий и связанных с ними мер, чтобы к 2019 г. создать конститутивные элементы интегрированного рынка капитала в ЕС.

Заключение

Формирование общего рынка финансовых услуг в ЕАЭС находится на начальном этапе. Важной вехой должен стать собственный План действий, который должен развить и конкретизировать основные положения Договора о ЕАЭС (прежде всего Протокол по финансовым услугам). При подготовке данного Плана, который можно условно называть — «План действий ЕАЭС в сфере финансовых услуг», необходимо учитывать все новые тенденции, ярко проявившиеся в последние годы не только на европейских, но и на мировых финансовых рынках. Назовём некоторые тренды: продолжающийся рост доли алгоритмической торговли; расширение доли внебиржевых площадок торговли, которые всё более успешно конкурируют с традиционными биржами; создание новых видов инвестиционных фондов; развитие рынков производных финансовых инструментов; рост доли и видов финансовых злоупотреблений на рынке. К этому следует добавить глобальные тенденции последних лет: глобализация мировой торговли; усиление конкуренции в корпоративном секторе, в результате которой на рынке растёт доля малых и средних предприятий, специализирующихся на высокотехнологичном производстве (в итоге наиболее успешны компании, которые имеют легкий доступ к заёмным капиталам и проводят грамотную политику как в области селекции, так и подготовки высококвалифицированных кадров); усилившаяся конкуренция за инвестиционный капитал, прежде всего со стороны развивающихся экономик, которые заинтересованы в привлечении длинных денег для собственного развития.

«План действий ЕАЭС в сфере финансовых услуг» не обязательно должен стать объёмным документом. Важно избежать ошибок, допущенных ЕС, одна из которых состоит в том, что FSAP изначально планировался и был представлен как амбициозный проект, предусматривающий решение большого количества сложных и взаимосвязанных задач. В итоге их реализация растянулась на годы, а в период антикризисного управления ЕС входил с незавершенной реформой в области финансового регулирования. В ЕАЭС на начальном этапе можно сконцентрироваться на узком круге быстро решаемых задач. Развитие права

ЕАЭС в сфере регулирования рынка финансовых услуг должно быть эволюционным: одни успехи должны стать основой для других более амбициозных проектов. Именно такой подход выглядит наиболее перспективным, учитывая общее состояние и степень дифференциации в уровнях развития национальных финансовых рынков.

Таким образом, в рамках ЕАЭС также целесообразно применение системного и комплексного подхода при регулировании общего рынка финансовых услуг, но при составлении «Плана действий ЕАЭС в сфере финансовых услуг» важно не перегружать его содержание, а также заранее предусмотреть возможные меры антикризисного реагирования, чего как раз и не хватило ЕС в разгар мирового экономического и финансового кризиса (2008–2009 гг.). При таком подходе общий евразийский рынок финансовых услуг будет реализован поэтапно. Важно подчеркнуть, что ЕАЭС изначально имеет одно важное преимущество, так как в отличие от ЕС, финансовому регулированию посвящены отдельные положения учредительного договора. Важным этапом в финансовой интеграции на евразийском пространстве должно стать создание собственного наднационального органа по регулированию финансового рынка. В данном вопросе у ЕС также имеется опыт, изучение которого заслуживает отдельного исследования.

Литература

1. Philippe-Emmanuel Partsch, Droit bancaire et financier européen, 2^e éd. T. 1 — Cadre général — Les établissements de crédit. Éd. Larcier. 2016. P. 44.
2. Касьянов Р.А. Финансовое право Европейского Союза. // Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека, учебник для студентов вузов, 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 670–674.
3. Касьянов Р.А. Реформа правовых основ Европейского союза в области регулирования рынков финансовых инструментов // Право и управление. XXI век. 2015. № 3 (36). С. 104–108.

USE OF EU EXPERIENCE FOR THE FINANCIAL SERVICES SECTOR FORMATION IN EAEU

Rustam Kasyanov

Abstract. *The Treaty on the Eurasian Economic Union (EUEA) established an international organization of regional economic integration consisting of five member states. The Republic of Kazakhstan, the Russian Federation and the Republic of Belarus signed this agreement in Astana on May 29, 2014. The Republic of Armenia and the Kyrgyz Republic acceded to the Treaty at a later date.*

According to the provisions of the Treaty, financial markets regulation should initially become one of the areas of cooperation, in order to construct financial services common market in the long-term perspective and ensure non-discriminatory access of member states to national financial markets. Member states have made primary steps towards the establishment of the Eurasian financial services common market. The major part of the work will have to be done by a supranational organ of financial regulation which pursuant to the Treaty on the EUEA should be created by the year 2025.

Addressing the problem of construction of the single financial services market, the EU has achieved certain positive results in the matters of legal regulation and organizational structure. The EU has adopted and applied the regulatory framework, and a system of financial supranational institutions has been constituted. The European experience has to be studied from multiple perspectives. At first, the EU started creating the financial services single market in 1999 when an action plan for the European financial markets was elaborated. Due to the recent progress in the financial sphere this experience fully reflects the modern reality and the needs of the financial markets regulation. In accordance with the author, in order to attain the goals set in the Treaty on the EUEA, the global experience has to be thoroughly studied, while positive results in the field of financial markets legal regulation have not only theoretical, but also practical importance. In the second place, the European approach underwent a test posed by the world financial crisis of 2008–2009 what disclosed weaknesses and strengths of the European financial markets regulation and contributed to determination of the main lines of improvement of the legal regulation.

Keywords: Eurasian Economic Union, European Union, integration, financial markets, securities markets, banks, insurance companies

Информация об авторе

Касьянов Рустам Альбертович

кандидат юридических наук, PhD in EU Law (FRANCE),
доцент кафедры европейского права МГИМО МИД России
11 9454, Москва, проспект Вернадского, д. 76.
E-mail: rprof@mail.ru

Rustam Kasyanov

candidate of laws, PhD in EU Law (France),
associate professor of the European Law Department,
Moscow State Institute of International Relations
11 9454, 76, Vernadskogo pr., Moscow
E-mail: rprof@mail.ru

РЕГЛАМЕНТ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СОВЕТА ЕС № 648/2012/ЕС О РЫНОЧНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ КАК ОСНОВА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕБИРЖЕВЫХ ПРОИЗВОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В ЕС

А. М. КРИГЕР

Аннотация. Целью работы является проведение анализа длительной реформы правового регулирования финансовых рынков ЕС, одним из ключевых этапов которой является принятие Регламента №648/2012/ЕС, затрагивающего различные аспекты заключения сделок с производными финансовыми инструментами.

При проведении исследования автор использовал сравнительный, исторический, аналитический методы научного познания.

В ходе работы было установлено, что реформа способствовала внесению значительных изменений в правила заключения сделок с производными финансовыми инструментами (далее — ПФИ). Нововведения затронули особенности предоставления информации о сделках с ПФИ, процедуры прохождения клиринга и осуществление надзора со стороны наднациональных органов за заключением сделок. Исследование отличается научной новизной ввиду ограниченного внимания российских авторов к рассматриваемой теме, а также в силу принятия значительного числа нормативно-правовых актов в сфере ПФИ в ЕС за последние пять лет. Результаты работы имеют практическую важность как для законодателей, разрабатывающих положения нормативно-правовых актов в России и ЕАЭС, применимых к отрасли финансовых рынков, так и для исследователей европейского и финансового права.

Ключевые слова: Внебиржевые производные финансовые инструменты, ЕС, деривативы, финансовые рынки, методы снижения рисков, трейдинговые площадки, Европейский орган по ценным бумагам и финансовым рынкам

Введение

В течение последнего десятилетия проблема правового регулирования внебиржевых производных финансовых инструментов (далее — ВПФИ), объем сделок с которыми в мире достиг внушительного уровня — 553 трлн долларов США, волнует ученых и аналитиков по всему миру. Причиной тому стало пагубное влияние ВПФИ на развитие кризисных процессов в США и по всему миру. Именно многочисленные сделки с ВПФИ, заключенные четвертым по величине банком США, Lehman Brothers, активы которого превышали 600 млн долларов США, привели к крупнейшему банкротству в истории страны и увольнению 25 тыс. служащих. Кризис также привел к катастрофическим последствиям и в случае с другими компаниями вследствие применения ими ВПФИ: сильнее всего пострадали страховой гигант AIG, Mortgage Guaranty Insurance Corporation, национальный застройщик Beazer Homes USA и др.

В 2009 г. на саммите Большой двадцатки был поднят вопрос о необходимости введения жесткого правового регулирования ВПФИ в связи с угрозой, которую они несут стабильности мировых финансовых систем. Решение Группы двадцати стало основанием для начала масштабной реформы регулирования финансовых рынков ЕС и, в частности, сферы ВПФИ. Результатом реформы стало принятие значительного числа нормативно-правовых актов, количество которых неуклонно растет, при этом затрагиваются все более специализированные вопросы заключения сделок с ВПФИ. Актуальность темы правового регулирования ВПФИ обусловлена новизной законодательства, широким спектром его распространения, экономической важностью вопроса ввиду мирового объема сделок, интересом к проблеме как со стороны ученых, так и со стороны практиков в различных странах мира. Степень разработанности темы в российской науке невысока. Несмотря на рост интереса экспертов к данной проблематике, число публикаций, посвященных регулированию данного правового института в ЕС, по-прежнему носит ограниченный характер.

Теоретические основания исследования

Исследование основывается на работах отечественных и зарубежных ученых. Среди основополагающих источников необходимо отметить учебник «Европейское право» под изд. Л. М. Энтина, научные статьи Р. А. Касьянова, учебник «Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Европейском союзе» Лифшица И. М., а также различные книги, статьи и учебники иностранных авторов: N. Moloney, P. Yeoh, M. Sideek, J. Hull, D. Alford, C. Grundmann-van de Kool, D. Takehara и др.

Основная часть

Гипотеза

Практически сразу же после острой стадии мирового экономического и финансового кризиса 2008–2009 гг. в Европейском союзе (ЕС) был запущен процесс реформы собственного законодательства в сфере рынка финансовых услуг. Важными направлениями реформы стали регулирование противодействия злоупотреблениям на финансовом рынке [Касьянов, 2014, с. 78–88], новые правила регулирования рынков финансовых инструментов [Касьянов, 2015, С. 65–69]. Одним из важнейших направлений реформы стало создание новых для ЕС правовых основ регулирования сделок с внебиржевыми производными финансовыми инструментами. В ходе него был принят ряд важных документов вторичного права ЕС, в корне изменивших особенности правового регулирования данной отрасли. Для сделок с ВПФИ, в случае превышения сторонами клирингового порога, было введено обязательное прохождение клиринга центрального контрагента, предоставление информации торговому репозиторию и применение методов снижения рисков. В 2014 г. был сделан следующий шаг по ужесточению регулирования посредством введения положения об обязательном заключении сделок с ВПФИ на регулируемых торговых площадках.

Методология

Настоящее научное исследование подготовлено с применением аналитического, логического и сравнительно-правового методов. Основными материалами исследования стали нормативно-правовые акты ЕС: Регламент №648/2012 Европейского парламента и Совета ЕС «О рынке внебиржевых производных финансовых инструментов, центральных контрагентах и торговых репозитариях» от 04.07.2012 г., Регламент № 600/2014 Европейского парламента и Совета ЕС «О рынках финансовых инструментов», а также многочисленные технические и регулятивные стандарты, принятые Еврокомиссией.

Исследование

В период, предшествовавший мировому финансовому кризису, ВПФИ оставались практически без внимания законодателя. В 2009 г. в итоговом документе встречи Группы двадцати в Питтсбурге стороны обязались внести изменения в правовое регулирование данной сферы, а именно — о заключении сделок со стандартизированными ВПФИ на биржах и регулируемых платформах, прохождении процедуры клиринга и предоставлении информации о сделках торговому репозиторию. Задачи, обозначенные в документе «Группы двадцати», были положительно восприняты международными финансовыми организациями (Базель-

ский комитет по банковскому надзору, Банк международных расчетов и Совет по финансовой стабильности). В конце 2008 г. Председателем Еврокомиссии Ж.М. Баррозу была назначена Группа высокого уровня по финансовому надзору под руководством Ж. де Ларозьера в целях разработки плана по преодолению кризиса и устранению недостатков в финансовом регулировании ЕС [Касьянов Р.А., 2012, с. 147–153]. Доклад группы Ж. де Ларозьера был представлен в феврале 2009 г. Документ содержал 31 рекомендацию Еврокомиссии. Авторами доклада был выделен ряд возможных причин значительного влияния кризиса на финансовые рынки ЕС, а также намечены пути выхода из него [Takehara, 2013, с. 531–553]. Одной из первопричин мирового финансового кризиса было названо макроэкономическое состояние рынков не только в США, но и непосредственно в Европе. Высокая ликвидность и низкие процентные ставки вкупе с появлением разнообразных финансовых инноваций создавали иллюзию благоприятных условий на рынках. Объем кредитов неумолимо рос, создавая на ипотечном рынке т.н. «пузырь». Ситуация усугублялась отсутствием прозрачности на рынках и наличием теневого банкинга. Кроме того, фундаментальной ошибкой, повлекшей за собой кризис, стала неспособность финансовых фирм и регуляторов адекватно оценивать риски, с которыми они сталкивались, и капитал, необходимый им для покрытия данных рисков. Кредитно-рейтинговые агентства сообщали ложную или неполную информацию относительно экономического состояния компаний, руководство которых, в свою очередь, не уделяло должного внимания проверке финансовой стабильности. В совокупности с другими ошибками управленческого характера это привело к многочисленным случаям банкротств, сокращения штата сотрудников, понижения стоимости акций и т.п.

На основании анализа вышеперечисленных причин группа Высокого уровня предложила следующие шаги по совершенствованию функционирования финансовых рынков. Инициировалось создание новых систем финансового регулирования и надзора. Финансовое регулирование представляет собой совокупность правил и стандартов, распространяющихся на финансовые учреждения, главной целью которых является обеспечение финансовой стабильности и защита клиентских интересов. Финансовое регулирование может принимать разнообразные формы: от положений информативного характера до строгих требований, таких как нормы о минимальном капитале компании. В свою очередь, надзор является процессом, гарантирующим полноценное выполнение правил и норм.

В рамках изменения структуры надзора в сфере финансовых рынков ЕС, была создана новая специализированная инстанция, Европейский

орган по ценным бумагам и финансовым рынкам (ЕОЦБР), в компетенцию которого, среди прочего, вошла подготовка проектов документов европейского права в сфере ВПФИ.

Одним из результатов деятельности ЕОЦБР в рамках реализации реформы стал Регламент Европейского парламента и Совета ЕС № 648/2012 «О внебиржевых производных финансовых инструментах, центральных контрагентах и торговых репозиториях» (далее — Регламент № 648/2012/ЕС), являющийся краеугольным камнем правового регулирования отрасли. Документ в корне реформировал правила заключения сделок с ВПФИ в целях обеспечения стабильности и прозрачности финансовых рынков ЕС. Ключевыми нововведениями данного Регламента стало разделение сторон по договору на финансовых и нефинансовых контрагентов, введение обязательного клиринга центрального контрагента для определенного круга сделок, предоставление информации торговому репозитарию и применение методов снижения рисков сторонами по договору с ВПФИ.

Разделение сторон по договорам с внебиржевыми производными финансовыми инструментами на финансовых и нефинансовых контрагентов

Финансовыми контрагентами являются юридические лица, указанные в п. 8 ст. 2 Регламента № 648/2012/ЕС, то есть, инвестиционные фирмы, кредитные учреждения, страховые организации, организации страхования жизни, организации перестрахования, негосударственные и альтернативные пенсионные фонды, созданные в соответствии с вторичным правом ЕС.

К категории нефинансовых контрагентов отнесены все остальные юридические лица, за исключением центральных контрагентов в соответствии с п. 1 ст. 2 Регламента 648/2012/ЕС.

Нефинансовые или квази-финансовые контрагенты называются соответствующим образом в силу противопоставления их финансовым контрагентам. Несмотря на исключительно финансовый характер их деятельности такие формы организаций, как хедж- и пенсионные фонды и специализированные компании по секьюритизации, лишь ограниченного числа публикаций могут рассматриваться в рамках современных норм Европейского права нефинансовыми контрагентами⁵⁹. Например, ЕОЦБР было отмечено, что некоторые альтернативные инвестиционные фонды не будут входить в категорию финансовых контрагентов.

⁵⁹ Отчет Европейского органа по ценным бумагам и финансовым рынкам о нефинансовых контрагентах. [Электронный ресурс] URL: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2016-1565_final_report_on_clearing_obligation.pdf (дата обращения: 24.01.2017 г.)

Обязательства, установленные Регламентом № 648/2012/ЕС, распространяются на всех финансовых контрагентов и некоторых нефинансовых контрагентов. Нефинансовые контрагенты подпадают под указанные обязательства в случае достижения ими *клирингового порога*.

Клиринговый порог — это объем сделок с определенным производным финансовым инструментом, в случае превышения которого на нефинансовых контрагентов распространяются обязательства по клирингу, предоставлению информации торговым репозиториями и выполнению методов снижения рисков в соответствии с Регламентом № 648/2012/ЕС. Клиринговый порог устанавливается регулятивными техническими стандартами и подлежит регулярному пересмотру на основании публичных консультаций, проводимых ЕОЦБР⁶⁰. В зависимости от типа операций установлен клиринговый порог в размере от 1 до 3 млрд евро для сделок с кредитными ВПФИ, ВПФИ на акции, процентными, валютными и товарными ВПФИ. Высокие клиринговые пороги создают преимущества для нефинансовых контрагентов, освобождая большинство из них от исполнения обязательств в соответствии с положениями регламента [Sui-Jim, 2013, с.44–45].

Нефинансовые контрагенты, средняя позиция которых в течение 30 дней превышает указанный клиринговый порог, рассматриваются в качестве финансовых контрагентов с соответствующим распространением на них обязательств по клирингу, предоставлению информации и методам снижения рисков. В то же время на нефинансовых контрагентов, не перешедших клиринговый порог, накладываются меньшие обязательства [Sui-Jim, 2013, с.44–45].

Подсчет номинальной позиции контрагента производится стороной по ВПФИ самостоятельно по следующей схеме⁶¹. За основу расчета позиции берутся все сделки с ВПФИ, заключенные нефинансовым

⁶⁰ Делегированный регламент Европейской комиссии № 149/2013 о косвенных требованиях к клирингу, клиринговому обязательству, общественному реестру, доступу к трейдинговым площадкам, нефинансовых контрагентах и методах снижения рисков для внебиржевых производных финансовых инструментов, не прошедших клиринг центрального контрагента от 19.12.2012 г.

П. 31 Преамбулы Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС «О внебиржевых производных финансовых инструментах, центральных контрагентах и торговых репозиториях» от 12.07.2012 г.

⁶¹ П. 3 ст. 10 Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС «О внебиржевых производных финансовых инструментах, центральных контрагентах и торговых репозиториях» от 12.07.2012 г.

контрагентом или группой, в которую входит данное юридическое лицо. Исключениями являются ВПФИ, объективно снижающие риски, непосредственно связанные с его коммерческой деятельностью или деятельностью по государственному финансированию бюджета⁶². В случае превышения клирингового порога, нефинансовый контрагент должен в этот же день сообщить об этом ЕОЦБР⁶³.

По заключении сделки с ВПФИ, в договор вступает центральный контрагент, выступающий в качестве продавца для каждого покупателя и покупателя для каждого продавца. Первоначальный договор претерпевает новацию таким образом, что он перестает существовать и заменяется двумя новыми договорами с центральным контрагентом [Peirce, 2016, с. 589–660]. Центральный контрагент взимает обеспечение с каждой стороны по договору для своей защиты. Ключевой особенностью деятельности центрального контрагента является объединение убытков: в случае, если одна сторона не исполняет обязательства по договору и ее обеспечение не покрывает убытков, все члены клиринговой группы делят соответствующие убытки. Поскольку каждая сторона по договору о внебиржевом производном финансовом инструменте в итоге имеет лишь договор с центральным контрагентом, у сторон отпадает необходимость самостоятельно проверять платежеспособность других участников договора.

Клиринг должен осуществляться центральными контрагентами, авторизованными ЕОЦБР.

Требование о предоставлении информации о сделках с ВПФИ торговым репозитариям подразумевает следующее. Торговым репозитариям передается информация о всех сделках с ВПФИ, включающая сведения о сторонах по договору, о типе договора, а также об уровне риска (только для финансовых контрагентов). В случае дальнейшего прохождения клиринга центрального контрагента, информация об этом также

⁶² П. 3 ст. 10 Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС «О внебиржевых производных финансовых инструментах, центральных контрагентах и торговых репозитариях» от 12.07.2012 г.

⁶³ П. а ч. 1 ст. 10 Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС «О внебиржевых производных финансовых инструментах, центральных контрагентах и торговых репозитариях» от 12.07.2012 г.

Вопросы и ответы по имплементации Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС «О внебиржевых производных финансовых инструментах, центральных контрагентах и торговых репозитариях» от 12.07.2012 г.» [Электронный ресурс] URL: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2016-539_qa_xvii_on_emir_implementation.pdf (дата обращения: 24.01.2017 г.)

должна быть представлена торговому репозитарию, так как клиринг является новацией договора⁶⁴.

Методы снижения рисков применяются к ВПФИ, не прошедшим клиринг центрального контрагента, в случае, если сторонами по договору являются как финансовые, так и нефинансовые контрагенты. Регламентом № 642/2012/ЕС выделяются следующие методы снижения рисков.

1. Своевременное подтверждение. Договор о ВПФИ должен быть подтвержден в соответствии с предустановленными сроками, в течение 1–7 дней. Точный срок колеблется в зависимости от классификации стороны по договору в качестве финансового или нефинансового контрагента, а также вида ПФИ. Обязательство по применению данной меры было введено 15.03.2013 г.
2. Разрешение споров. Стороны по договору обязаны установить четкие процедуры для выявления, рассмотрения и предотвращения споров. Споры должны быть урегулированы или приняты к рассмотрению в течение 5 рабочих дней.
3. Сверка портфелей. Каждая сторона по сделкам с ВПФИ обязана проводить сверку портфелей по договорам, не прошедшим клиринг центрального контрагента. Стороны по договору должны предварительно оговорить условия сверки портфелей. Процедура обеспечивает включение ключевых особенностей сделки с ВПФИ в условия договора. В зависимости от объема договоров стороны осуществляют сверку портфелей на ежедневной, еженедельной или ежеквартальной основе.
4. Ежедневный анализ mark-to-market. Данная система предполагает оценку действительной ценности активов и пассивов компании для предоставления реалистичной информации относительно ее финансового положения⁶⁵.
5. Маржинальные требования. Данная процедура находится на этапе разработки, и предположительно будет распространяться на финансовых контрагентов и некоторые группы нефинансовых контрагентов, за исключением внутригрупповых сделок.

⁶⁴ Делегированный регламент Европейской комиссии № 148/2012 о центральных контрагентах, торговых репозиториях и минимальных сведениях, предоставляемых торговым репозитариям от 19.12.2012 г.П. 31 Преамбулы Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС «О внебиржевых производных финансовых инструментах, центральных контрагентах и торговых репозиториях» от 12.07.2012 г.

⁶⁵ Определение термина «mark-to-market» в словаре «Investopedia.com» [Электронный ресурс] URL: <http://www.investopedia.com/terms/m/marktomarket.asp> (дата обращения: 24.01.2017 г.)

В 2014 г. были приняты Директива Европейского парламента и Совета ЕС № 2014/65/ЕС о рынках финансовых инструментов и Регламент № 600/2014/ЕС о рынках финансовых инструментов, что стало важнейшим этапом реформы регулирования финансовых рынков. В сфере ВПФИ ключевыми нововведениями данных документов стали нормы, предусматривающие обязательное заключение определенного круга сделок с ВПФИ на регулируемых площадках. По настоящему законодательству сделки, заключенные между финансовыми контрагентами и нефинансовыми контрагентами, не являющиеся внутрикorporативными, должны будут заключаться исключительно на четырех видах площадок:

1. Регулируемые рынки;
2. Многосторонние торговые площадки;
3. Организованные торговые площадки;
4. Зарубежные торговые площадки, по которым Еврокомиссией было принято соответствующее решение.

Нормы относительно необходимости осуществлять сделки с производными финансовыми инструментами на регулируемых площадках называются «трейдинговым обязательством».

В соответствии со ст. 32 Регламента «О рынках финансовых инструментов» ЕОЦБР должен принять регулятивный технический стандарт, определяющий классы ВПФИ, сделки с которыми должны заключаться на регулируемых торговых площадках. В настоящий момент разработан проект рамочного регулятивного технического стандарта, опубликованного 28.09.2015 г.⁶⁶, устанавливающего критерии ВПФИ, сделки с которыми должны будут заключаться только на регулируемых рынках.

В случае если определенный класс ВПФИ был признан подлежащим обязательному прохождению клиринга в соответствии с Регламентом №648/2012/ЕС, ЕОЦБР должен определить, распространяется ли на данный класс ВПФИ также и трейдинговое обязательство. В соответствии с точкой зрения Еврокомиссии, на один и тот же класс ВПФИ должны распространяться как клиринговое, так и трейдинговое обязательства. Связанные с этим регулятивные технические стандарты в настоящий момент находятся на стадии разработки, однако в соответствии с ними, распространение трейдингового обязательства на производные финансовые инструменты будет зависеть от двух основных факторов:

⁶⁶ Финальный отчет об имплементации законодательства Европейским органом по ценным бумагам и финансовым рынкам. 402 с. [Электронный ресурс] URL:https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2015-esma-1464_-_final_report_-_draft_rts_and_its_on_mifid_ii_and_mifir.pdf (дата обращения: 24.01.2017 г.)

Критерий торговой площадки: определенный класс ВПФИ должен быть допущен до трейдинга или торговаться на одной из определенных торговых площадок, и

Критерий ликвидности: является ли производный финансовый инструмент достаточно ликвидным и имеется ли достаточный интерес третьих сторон и покупательный интерес к данному классу ВПФИ.

Результаты исследования

Исследование показало, что с 2010 г. регулирование рынка внебиржевых производных финансовых инструментов в ЕС претерпело значительные изменения. В соответствии с докладом Группы под руководством Ж. де Ларозьера, принимается новое законодательство ЕС в сфере регулирования финансовых рынков в целях построения прозрачного, стабильного, гибкого рынка, с установленными механизмами по противодействию кризисным ситуациям. Этому способствуют многочисленные нормативно-правовые акты в сфере регулирования сделок с ВПФИ, использование которых усугубило ход мирового финансового кризиса. Основным этапом реформы стало принятие Регламента Европейского парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС. В соответствии с этим документом, стороны по договорам с ВПФИ, обязаны осуществлять клиринг центрального контрагента, предоставлять информацию торговому репозитарию и осуществлять действия по снижению рисков. Данные процедуры способны предотвратить нарушения при заключении сделок, могут содействовать консолидации и анализу информации надзорными органами и, соответственно, стимулируют формирование прозрачных и беспрепятственно функционирующих рынков ВПФИ. В проведении реформы большую роль играет Европейский орган по ценным бумагам и финансовым рынкам.

Анализ результатов

Европейским союзом был сформирован огромный массив нормативно-правового материала в сфере регулирования ВПФИ. Часть законодательства уже вступила в силу, а некоторые законодательные акты еще находятся в процессе разработки. Отсутствие практических итогов применения нового законодательства позволяет оценить его исключительно с теоретической стороны. Тем не менее, масштаб реформы и степень регулирования вопроса говорит об истинном желании законодателя наладить работу рынков ВПФИ в ЕС на основе принципа прозрачности.

Заключение

Регулирование внебиржевых производных финансовых инструментов было в корне реформировано. Пакет нормативно-правовых актов, принимаемых в ЕС с 2010 г., направлен на слаженное функционирование рынка.

Литература

1. Касьянов Р.А. Европейский союз готов пересечь Рубикон, или новый этап развития правового регулирования в области борьбы с рыночными злоупотреблениями // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 78–88.
2. Касьянов Р.А. Рынки финансовых инструментов в Европейском союзе: правовые основы регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 65–69.
3. Касьянов Р.А. Организация деятельности финансовых регуляторов в Европейском союзе// Вестник МГИМО Университета. 2012. № 6. С. 147–153.
4. Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС «О внебиржевых производных финансовых инструментах, центральных контрагентах и торговых репозиториях» от 12.07.2012 г.
5. Делегированный регламент Европейской комиссии № 148/2012 о центральных контрагентах, торговых репозиториях и минимальных сведениях, предоставляемых торговым репозитариям от 19.12.2012 г.
6. Делегированный регламент Европейской комиссии № 149/2013 о косвенных требованиях к клирингу, клиринговому обязательству, общественному реестру, доступу к трейдинговым площадкам, нефинансовых контрагентах и методах снижения рисков для внебиржевых производных финансовых инструментов, не прошедших клиринг центрального контрагента от 19.12.2012 г.
7. Делегированный регламент Европейской комиссии № 149/2013 о косвенных требованиях к клирингу, клиринговому обязательству, общественному реестру, доступу к трейдинговым площадкам, нефинансовых контрагентах и методах снижения рисков для внебиржевых производных финансовых инструментов, не прошедших клиринг центрального контрагента от 19.12.2012 г.
8. Вопросы и ответы по имплементации Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС № 648/2012/ЕС «О внебиржевых производных финансовых инструментах, центральных контрагентах и торговых репозиториях» от 12.07.2012 г.» [Электронный ресурс] URL: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2016-539_qa_xvii_on_emir_implementation.pdf (дата обращения: 24.01.2017 г.).
9. Определение термина «mark-to-market» в слове «Investopedia.com» [Электронный ресурс] URL: <http://www.investopedia.com/terms/m/marktomarket.asp> (дата обращения: 24.01.2017 г.).
10. Отчет Европейского органа по ценным бумагам и финансовым рынкам о нефинансовых контрагентах. [Электронный ресурс] URL: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2016-1565_final_report_on_clearing_obligation.pdf (дата обращения: 24.01.2017 г.).
11. Финальный отчет об имплементации законодательства Европейским органом по ценным бумагам и финансовым рынкам. 402 с. [Электронный ресурс] URL: <https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2015-es->

ma-1464_-final_report_-_draft_rts_and_its_on_mifid_ii_and_mifir.pdf (дата обращения: 24.01.2017 г.).

12. Peirce H., Derivatives Clearinghouses: Clearing the Way for Failure // Cleveland State Law Review, vol. 64, 2016, С. 589–660
13. Sui-Jim H., How Will Emir Affect Corporates // International Financial Law Review, April 2013, С. 44–45.
14. Takehara D., Financial Reform in the European Union: Establishing the Common Technical Rulebook // Global Business & Development Law Journal, 2013, vol. 26, С. 531–553.

REGULATION (EU) NO 648/2012 ON OTC DERIVATIVES, CENTRAL COUNTERPARTIES AND TRADE REPOSITORIES AS THE CORNERSTONE OF THE OTC DERIVATIVES REGULATION IN THE EU

Anzhelika Kriger

Abstract. *The goal of the research is to carry out an analysis of the changes to the European financial markets regulation resulting from a long-term reform. One of the most important changes was the introduction of the Regulation № 648/2012/EU which has significantly affected derivatives markets. The author relies upon comparative, historical and analytical methods of scientific research. It was determined that the reform has considerably amended the rules relating to derivative contracts. The changes affected trade reporting, central clearing and EU-wide control over derivatives transactions. The research is considered to be original due to lack of attention to the theme from the part of Russian researchers and due to abundance of legal acts that were introduced within the recent years. The results of the research can be applied by legislators developing legal acts in Russia and the Eurasian Economic Union in the sphere of financial markets, as well as by researchers in the field of European and Financial Law.*

Keywords: OTC derivatives, EU, financial markets, trading platforms, ESMA

Информация об авторе

Кригер Анжелика Михайловна

Магистр права, Университет Лейдена, Нидерланды

Соискатель кафедры Европейского права МГИМО МИД России

Сотрудник консульского отдела Посольства России в Нидерландах

E-mail: Angelica.kriger@mail.ru

Anzhelika Kriger

LLM, Leiden University, the Netherlands

PhD Candidate at the European Law Department MGIMO–University

Employee of the Consular Department, Embassy of the Russian Federation in the Netherlands

ПРАКТИКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ О ЗОНЕ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ В ЕС И ЕАЭС

А. К. МАКАРЕНКО

Аннотация:

Введение: В статье представлен обзор практики заключения соглашений о зоне свободной торговли с третьими странами в Европейском Союзе и Евразийском экономическом союзе. Автор рассматривает, что представляют собой подобные соглашения, какие сферы двух- и многосторонней торговли могут ими регулироваться и с помощью каких правовых механизмов и режимов. В статье приведен анализ накопленного опыта ЕС и ЕАЭС в этой сфере. Кроме того, автор уделяет внимание вопросу о возможности заключения в будущем соглашения о зоне свободной торговли между ЕС и ЕАЭС.

Материалы и методы: Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений и процессов в сфере международного торгового права: метод системно-структурного анализа; метод синтеза социально-правовых явлений; сравнительно-правовой метод; формально-логический метод; статистический метод.

Результаты исследования: в результате проведенного анализа выявлено, что Европейский Союз за годы своего существования накопил богатый опыт в области заключения соглашений о свободной торговле. Такие соглашения изначально касались лишь торговли товарами, однако постепенно стали затрагивать все большее количество вопросов, связанных с двух- или многосторонними торговыми отношениями. В настоящее время торговые соглашения, заключаемые ЕС с третьими государствами, носят комплексный характер, охватывая, в том числе, сферы торговли услугами, инвестиционной деятельности, защиты прав интеллектуальной собственности, окружающей среды и прочие. В ЕАЭС в силу его недавнего образования такой практики значительно меньше, однако союз в ближайшем будущем планирует заключение достаточно большого количества соглашений о зоне свободной торговли, так как это позволило бы увеличивать его экономический

потенциал. Кроме того, имеется идея соглашения о зоне свободной торговли между ЕС и ЕАЭС, которое могло бы стать выгодным для обоих интеграционных объединений, однако пока маловероятно ввиду общеполитической ситуации.

Обсуждение и заключения: обоснована значимость заключения соглашений о свободной торговле, их основные преимущества; рассмотрен процесс заключения соглашений о зоне свободной торговли в ЕС и ЕАЭС; проанализирована практика заключения соглашений о зоне свободной торговли в ЕС и ЕАЭС; проанализирована возможность заключения в будущем соглашения о свободной торговле между ЕС и ЕАЭС.

Ключевые слова: Европейский Союз, Евразийский экономический союз, соглашения о свободной торговле, зона свободной торговли.

Введение

Соглашения о свободной торговле — это договоры, заключаемые двумя или более странами или группами стран, которые имеют целью создание такого правового режима, при котором в торговле товарами и услугами между ними отменяются или сокращаются таможенные тарифы, импортные квоты, преференции, экспортные ограничения и иные торговые барьеры. Тем самым создаются более благоприятные условия двусторонней или, соответственно, многосторонней торговли. Кроме того, такие договоры позволяют открывать на взаимной основе рынки услуг, инвестиций, осуществлять регулирование вопросов государственных закупок и прав интеллектуальной собственности.

Согласно классификации, предлагаемой Европейской Комиссией, все соглашения Европейского Союза в сфере торговли с третьими странами можно подразделить в зависимости от формы экономической интеграции, которая достигается посредством их заключения, на 3 основные категории:

1. Соглашения о Таможенном Союзе, которые предполагают устранение таможенных пошлин в двухсторонней торговле и установление общего таможенного тарифа для иностранных импортеров;
2. Соглашения об Ассоциации, Соглашения о стабилизации, Соглашения о зоне свободной торговли, Соглашения о всеобъемлющем экономическом и торговом партнерстве (сотрудничестве), которые имеют своей основной целью устранение и уменьшение таможенных тарифов в двухсторонней торговле;
3. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, которые предусматривают общие рамки для двухстороннего экономического сотрудничества [7].

Теоретические основания исследования

Соглашения о зоне свободной торговли, таким образом, представляют собой один из видов региональных торговых соглашений, посредством которых создается особый правовой и экономический режим — Зона свободной торговли (здесь и далее — ЗСТ). В соответствии со статьей XXIV Генерального соглашения по тарифам и торговле (здесь и далее — ГАТТ) «...Зона свободной торговли означает группу из двух или нескольких таможенных территорий, в которых таможенные пошлины и другие торговые барьеры... отменяются в отношении почти всех видов торговли между интегрированными территориями в отношении товаров, произведенных в таких территориях» [1]. Государства, приступившие к созданию зоны свободной торговли, таким образом, начинают постепенно снижать таможенные пошлины в торговле друг с другом до полной их отмены. Товары, произведенные в странах-участницах зоны свободной торговли, свободно перемещаются из одного государства в другое, не теряя конкурентоспособности по сравнению с товарами национального производства. При этом понижение ставок таможенных пошлин внутри зоны свободной торговли не распространяется на товары третьих стран. ЗСТ может координироваться межгосударственным секретариатом, расположенным в одном из государств-членов, но на практике основные вопросы страны согласовывают на периодических совещаниях руководителей соответствующих ведомств.

Соглашения о зоне свободной торговли являются важным инструментом торговой политики государств и интеграционных объединений. Во-первых, они позволяют создавать дополнительные возможности для сбыта продукции. Во-вторых, способствуют увеличению объема внешней торговли между государствами-участниками ЗСТ, а также оказывают определенное влияние на стабилизацию торговой политики и ее предсказуемость друг для друга стран-участниц зоны свободной торговли. Кроме того, подобные соглашения оказывают позитивное воздействие на экономику государств, их заключающих. Так, например, согласно информации, размещенной на официальном сайте Европейской Комиссии, если бы ЕС в один день успешно завершил все свои текущие переговоры по заключению соглашений о свободной торговле с третьими странами, он мог бы на 2,5% увеличить свой ВВП, что в денежном выражении составляет 275 миллиардов евро. Эти показатели эквивалентны присоединению к ЕС таких стран, как Австрия или Дания. Помимо этого, заключение всех этих соглашений могло бы способствовать созданию в Европейском Союзе более 2 миллионов новых рабочих мест [7].

Что касается процесса заключения соглашений о свободной торговле в ЕС, от имени Союза и всех его государств-членов торговые переговоры с государствами, не входящими в ЕС, ведет Европейская Комиссия. Совет ЕС и Европейский Парламент также принимают участие в процессе заключения торговых соглашений таким образом, что кроме тех случаев, когда соглашение относится исключительно к сфере общей внешней политики и политики безопасности, Совет принимает решение о заключении соглашения после его одобрения Европейским парламентом.

Исследование: основная часть

Учитывая все виды соглашений приведенной выше классификации, на настоящий момент Европейский Союз является участником около 45 соглашений о свободной торговле, из которых большинство уже ратифицированы и действуют, по некоторым же ведутся переговоры. К ним относится, в том числе, активно обсуждаемое Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство с США. Совсем недавно, 30 октября 2016 года, было подписано Соглашение о Всеобъемлющем экономическом и торговом партнерстве между ЕС и Канадой.

Важно отметить, что соглашения Европейского Союза о свободной торговле изначально затрагивали исключительно вопросы, связанные с устранением таможенных тарифов и нетарифных барьеров в международной торговле. Однако постепенно сфера их действия расширялась, охватывая все больше областей, так или иначе связанных с торговыми отношениями между ЕС и третьими странами. К таким вопросам относятся, в частности, регулирование торговли услугами, защита прав интеллектуальной собственности, государственные закупки, санитарные и фитосанитарные меры, гармонизация технических стандартов, социальная политика и трудовая деятельность, защита окружающей среды и другие.

Что касается Евразийского экономического союза, то ЕАЭС начал переговоры о создании зон свободной торговли с рядом третьих стран и интеграционных объединений в 2014 г. Активность в этой области была связана с тем, что ЕАЭС было необходимо интегрироваться в систему мировой торговли, чему могло бы поспособствовать заключение соглашений о ЗСТ с третьими странами. Помимо этого, это позволило бы союзу позиционировать себя как самостоятельный субъект международного права.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе решение о подписании международных договоров Союза, к которым относятся и соглашения о свободной торговле, принимает Высший Евразийский экономический совет на уровне глав государств ЕАЭС.

Кроме того, для того, чтобы соглашение было подписано, может требоваться выполнение определенных внутригосударственных процедур в соответствии с законодательствами государств-членов [2]. В тех случаях, когда такие соглашения затрагивают как компетенцию государств-членов ЕАЭС, так и самого Союза, соглашение подписывается от лица каждого из государств-членов ЕАЭС, а также от лица союза.

На настоящее время ЕАЭС заключило лишь одно соглашение о зоне свободной торговли — с Вьетнамом. При этом необходимо отметить, что около 40 стран подали заявки на заключение подобных соглашений с ЕАЭС.

Соглашение о создании ЗСТ с Вьетнамом ЕАЭС подписал в мае 2015 г., оно вступило в силу в октябре 2016 года. Соглашение предполагает поэтапное снижение импортных тарифов и отмену таможенных пошлин в отношении примерно 90% групп товаров в течение 10 лет. Оно также предусматривает защитные механизмы против недобросовестной конкуренции и неконтролируемого роста импорта. Для ряда товаров предусмотрен так называемый «триггерный механизм», с помощью которого, в случае повышения со стороны Вьетнама определенных объемов поставок, возможно вводить тарифную защиту [8]. Также соглашение содержит положения о двусторонних защитных мерах, например, установление пошлины на уровне ставки единого таможенного тарифа, в том случае если в течение переходного периода возросший благодаря режиму свободной торговли импорт будет способен нанести ущерб той или иной отечественной отрасли. Определены также четкие критерии происхождения товаров и контроля за их соблюдением, для чего создаются комплексные механизмы административного, информационного сотрудничества между контрольными службами стран зоны свободной торговли и верификационных процедур, а также механизмы сотрудничества по целому ряду направлений, таких как технические барьеры в торговле, санитарные и фитосанитарные меры, интеллектуальная собственность, конкуренция.

Соглашение распространяется на условия торговли услугами и инвестиционного сотрудничества. Однако важно отметить, что данные положения затрагивают только взаимоотношения между Россией и Вьетнамом, исключая остальных стран-участниц ЕАЭС. При этом они впоследствии могут присоединиться к указанным договорённостям.

Интересно, что подобное соглашение о зоне свободной торговли между Европейским Союзом и Вьетнамом еще не вступило в силу. Переговоры по нему были начаты еще в июле 2012 года, однако лишь в 2016 году сторонам удалось прийти к принципиальной договорен-

ности по заключению этого соглашения. Его предварительный текст опубликован на сайте Европейской Комиссии. Соглашение между ЕС и Вьетнамом предусматривает отмену импортных и большинства вьетнамских экспортных пошлин. Кроме того, оно содержит в себе положения, регулирующие торговлю услугами, в том числе, финансовыми и транспортными, которые вызвали определенные затруднения в ходе переговоров между сторонами, а также регулирование вопросов охраны труда и окружающей среды. Ожидается, что соглашение вступит в силу в конце 2017 или начале 2018 года.

Среди стран, которые уже подали заявки на заключение соглашения о ЗСТ с ЕАЭС или же выразили свое намерение на это, можно отметить Сингапур, Индию, Южную Корею, Иран, Израиль, Индонезию и др.

Так, в октябре 2016 года министр торговли Сингапура Ко По Кун официально подтвердил намерение заключить соглашение о свободной торговле с Евразийским союзом. Интересно, что для ЕАЭС такое соглашение невыгодно, если оно будет затрагивать исключительно торговлю товарами, так как на товары, которые он экспортирует, в Сингапуре пошлины уже сейчас практически обнулены [3]. В таком случае соглашение будет слишком несбалансированным, поэтому более целесообразным представляется соглашение между двумя сторонами, которое бы регулировало, помимо торговли товарами, торговлю услугами, инвестиции и иные вопросы, которые будут обсуждаться в ходе переговоров.

Европейский Союз в 2014 году завершил переговоры с Сингапуром о заключении соглашения о свободной торговле, и планируется, что оно должно вступить в силу в ближайшее время после завершения всех необходимых технических формальностей. Данное соглашение затрагивает множество аспектов в двусторонней торговле и является первым, которое Европейскому Союзу удалось заключить с государством Юго-Восточной Азии.

Что касается Южной Кореи, с 2015 года и на настоящий момент группой специалистов из стран ЕАЭС и Республики Корея ведется исследовательская работа, направленная, на то чтобы дать рекомендации относительно того, какой формат соглашения был бы наиболее удобным и выгодным для обеих сторон, чтобы развивать их торгово-экономическое сотрудничество. Предполагается, что после того, как данные рекомендации будут представлены, начнет свою работу еще одна рабочая группа, в которой будут принимать участие эксперты Евразийской экономической комиссии и национальных ведомств. Обычно данный этап предшествует непосредственному началу переговоров по заключению соглашения о свободной торговле.

Для Европейского Союза Южная Корея стала первым азиатским государством, с которым он заключил соглашение о свободной торговле. Оно вступило в силу в 2011 году, и в соответствии с ним в 2016 году таможенные пошлины в двусторонней торговле были обнулены полностью. На примере данного соглашения можно констатировать его влияние на двустороннюю торговлю и улучшение экономического положения государств. Так, экспорт товаров из ЕС в Южную Корею увеличился на 55%, составив 47,3 млрд евро в 2015 году по сравнению 30,6 млрд евро в 2010 году. Импорт товаров из Южной Кореи в ЕС за тот же временной промежуток вырос на 45%. В результате этого дефицит торгового баланса ЕС с Южной Кореей к 2015 году превратился в профицит, составив около 6 млрд евро [7].

ЕАЭС ведет интенсивные переговоры по соглашению о зоне свободной торговли с индийскими партнерами, начиная с 2016 года. Решение о начале работы экспертной группы по данному возможному соглашению было принято в марте 2015 года. С этого момента эксперты начали изучение торговых режимов стран с точки зрения параметров будущего соглашения. Представители ЕАЭС, в том числе, член коллегии (министр) ЕЭК по торговле В. О. Никишина, заявляла, что пока нельзя сказать, что евразийская сторона полностью удовлетворена содержанием доклада рабочей группы, который позволил бы приступить к выводам. По ее словам, не все элементы доклада описаны столь детально, как хотелось бы экспертам со стороны Евразийского экономического союза [6]. Это связано с тем, что правовое регулирование торговли товарами и услугами в Индии носит сложный комплексный характер и во многом отлично от того, что существует в государствах-членах ЕАЭС. Для того чтобы понимать, уровнями каких решений и каких нормативных актов регулируются те или иные вопросы, каким образом происходят изменения тех или иных элементов режима, ЕАЭС необходимы дополнительные ответы от индийской стороны [4].

Индия — достаточно сложный торговый партнер и для Европейского Союза, что также связано с большим количеством различий в правовом регулировании отдельных блоков товаров, в том числе, например, медицинской и ювелирной продукции, а также иных вопросов, таких как инвестиции и государственные закупки. Хотя переговоры по этому соглашению были начаты еще в 2007 году, никаких принципиальных договоренностей до сих пор не было достигнуто. При этом Индия в настоящее время пользуется односторонними преференциями в торговле с Европейским Союзом в соответствии с его генеральной системой преференций.

С Ираном ЕАЭС ведет переговоры по двум параллельным трекам. Первый — это совместная исследовательская группа по целесообразности полномасштабного соглашения о свободной торговле, результаты которой должны быть представлены до середины 2017 года. Второй представляют собой неформальные консультации с иранской стороной по временному соглашению, которое охватывало бы небольшой перечень товаров, но позволило бы быстрее получить выгоды от расширения взаимной торговли. На такое соглашение нужен мандат от президентов стран союза, который будет возможно получить после того, как будут представлены результаты текущей работы. Предлагается, что приступить к полномасштабным переговорам с Ираном ввиду этого станет возможно в течение 2017 года.

Что касается Европейского Союза и Ирана, то на настоящий момент заключение торгового соглашения между ними не представляется возможным ввиду того, что отношения между ними носят очень ограниченный характер из-за режима санкций в период с 2006 по 2010 года, введенных Советом безопасности ООН в связи с ядерной программой Ирана. В 2016 году экономические ограничения ЕС в отношении Ирана были сняты, однако пока рано утверждать о полном возобновлении торгового сотрудничества.

Кроме того, существуют инициативы по созданию зон свободной торговли между ЕАЭС и Китаем, а также ЕАЭС и странами ШОС. Инициатива по заключению соглашения о ЗСТ как в двухстороннем режиме, так и на пространстве ШОС, исходит от Китая. Однако на настоящий момент, как отмечают, в том числе В. О. Никишина, а также советник президента по вопросам региональной экономической интеграции С. Ю. Глазьев, экономики стран ЕАЭС пока объективно не готовы к режиму свободной торговли с Китаем. При этом речь идет о создании с Китаем всеобъемлющего торгово-экономического партнерства, соглашения по широкой повестке с выходом на более углубленные договоренности в нетарифной сфере и в части упрощения взаимной торговли [5]. Что касается ШОС, с одной стороны, формально пока ШОС не заявляет о готовности вести переговоры с ЕАЭС о межинтеграционном взаимодействии. С другой стороны, интересно, что на сегодняшний день пять из шести действующих стран — членов ШОС (Китай, Россия, Казахстан, Таджикистан, Киргизия и Узбекистан) либо входят в ЕАЭС, либо уже имеют со странами ЕАЭС соглашения о свободной торговле [5]. Если было бы такое партнерство в качестве зоны свободной торговли стало возможным, это означало бы для Евразийского экономического союза распространение такого режима на торговлю ЕАЭС с КНР, а к этому, опять же экономики стран пока не готовы.

Существует также идея о заключении соглашения о зоне свободной торговли между ЕС и ЕАЭС. До введения санкций ЕАЭС проводил консультации с Европейской ассоциацией свободной торговли (Исландия, Лихтенштейн, Швейцария, Норвегия), небольшой частью стран, которые не входят в ЕС, но обладают свободой в торговых вопросах с Союзом. С ними уже прошел раунд переговоров, консультаций о формировании зоны свободной торговли между ЕАСТ и ЕАЭС. Однако сейчас все переговоры прерваны в связи с общеполитической обстановкой и действующим режимом экономических санкций.

Результаты исследования

ЕАЭС, с рынком в более, чем 182,7 миллионов потребителей, являющийся бй в мире торговой организацией по ВВП (2,2 триллиона долл.), успел стать достаточно важным элементом мировой торговой системы. Европейский Союз при этом является основным торговым партнером для ЕАЭС как с точки зрения импорта, так и с точки зрения экспорта товаров. Ввиду этого объединение потенциала и создание зоны свободной торговли кажется логичным для двух этих интеграционных объединений.

Такая инициатива была выдвинута Президентом РФ В.В. Путиным на саммите Россия-ЕС в Брюсселе в январе 2014 года. К сожалению, политический кризис, связанный с событиями в Украине в феврале 2014 года, а также подписание Соглашения об Ассоциации между ЕС и Украиной оказали негативное влияние на перспективы взаимодействия ЕС и ЕАЭС. При этом тот факт, что это соглашение противоречит некоторым договоренностям между Украиной и Россией в соответствии с Договором о зоне свободной торговли СНГ, не был принят во внимание. В результате Россия с 1 января 2016 года была вынуждена приостановить действие торговых преференций по Договору СНГ о ЗСТ в отношении Украины ввиду особых обстоятельств, влияющих на интересы и экономическую безопасность РФ.

Между тем, представляется, что идея о возможном сотрудничестве между ЕС и ЕАЭС могла бы помочь преодолеть эти разногласия. Тот факт, что при этом Евразийский и Европейский интеграционные модели опираются на систему ВТО, мог бы стать хорошей основой для комплексной работы, чтобы устранить барьеры для торговли и инвестиций и гармонизировать нормативно-правовую базу, принципы и технические стандарты.

Анализ результатов

С учетом вышеизложенных проблем в отношениях между Россией и ЕС, предполагается, что соглашение между ЕС и ЕАЭС должно быть

всеобъемлющим из-за необходимости решать широкий круг проблем. Таким образом, именно ЕАЭС, обладающий для этого необходимыми наднациональными полномочиями, а не исключительно Россия, должен стать стороной соглашения. Из-за структуры своей торговли странам ЕАЭС было бы более выгодно соглашение, которое бы затрагивало не только вопросы торговли товарами и услугами, но также вопросы регулирования защиты прав интеллектуальной собственности, правил конкуренции, государственных закупок, механизмов разрешения споров. Существует несколько вариантов, из которых наиболее интересным представляется соглашение о всеобъемлющем экономическом и торговом партнерстве, прототипом которого могло бы стать недавно заключенное соглашение между ЕС и Канадой. Необходимо отметить, что для начала переговоров о торговом соглашении между ЕС и ЕАЭС важно, чтобы все члены ЕАЭС стали членами Всемирной торговой организации. В данном контексте речь идет о Беларуси, которая на настоящий момент не входит в ВТО, в связи с чем реализацию соглашения между ЕС и ЕАЭС можно рассматривать лишь в долгосрочной перспективе.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на настоящий момент и Европейский Союз, и Евразийский экономический союз имеют свою практику заключения соглашений о зоне свободной торговли. Ввиду объективных причин, связанных с более долгим периодом существования ЕС как интеграционного объединения, опыт Европейского Союза в данной сфере намного более широк. ЕС заключает множество различных видов соглашений о свободной торговле, которые, в свою очередь, охватывают все большее количество сфер в рамках торговых и экономических отношений между странами или группами стран. ЕАЭС стремится развивать данную сферу сотрудничества с третьими странами, поскольку для него, как сравнительно нового интеграционного объединения, важно сделать Союз привлекательным для экономического партнерства с другими государствами с целью его возможного дальнейшего расширения. Опыт Европейского Союза в данном контексте мог бы быть очень полезен для ЕАЭС, с тем чтобы перенимать наиболее удачные модели правового регулирования отдельных, наиболее спорных аспектов двух- и многосторонней торговли, основываясь на тех соглашениях ЕС о свободной торговле с третьими странами, которые уже действуют, а также учитывая соглашения, по которым ведутся переговоры и которые предлагают нововведения, которые могли бы быть выгодными и для ЕАЭС в его торговых отношениях с третьими странами.

Литература

1. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) от 15 апреля 1994 г. // Всемирная торговая организация: документы и комментарии»/ Под ред. С. А. Смирнова. М., 2001.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) — http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/
3. Евразийская неделя [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.eurasianweek.org/> — Заглавие с экрана. — (Дата обращения: 16.01.2017)
4. Евразийский коммуникационный центр [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eurasiancenter.ru/economyperspectives/> — Заглавие с экрана. — (Дата обращения: 23.01.2017)
5. Изборский клуб [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://izborsk-club.ru/5939> — (Дата обращения: 16.01.2017)
6. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/28-06-2016.aspx> — (Дата обращения: 16.01.2017).
7. Официальный сайт Европейской Комиссии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions> — (Дата обращения: 23.01.2017)
8. Соглашение о свободной торговле между государствами-членами Евразийского экономического союза и Социалистической Республикой Вьетнам (рус., неофициальный перевод) — http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/EAEU-VN%20FTA_rus.pdf

THE PRACTICE OF CONCLUDING FREE TRADE ZONE AGREEMENTS IN THE EU AND THE EAEU

Anastasia Makarenko

Abstract:

Introduction: *The article presents a review of the practice of concluding free trade agreements with third countries of the European Union and the Eurasian economic Union. The author examines what such agreement are, which spheres of bilateral and multilateral trade they can regulate and what legal mechanisms and regimes exist for it. The article consists of the analysis of experience of the EU and the EAEU in this field. In addition, the author pays attention to the question of the possibility of concluding a future agreement on free trade zone between EU and EAEU.*

Materials and methods: *the methodological basis of the research consists of general and special scientific methods of cognition of legal phenomena and processes in the field of international trade law: the method of systemic struc-*

tural analysis; method of synthesis of the socio-legal phenomena; comparative legal method, formal logical method; statistical method.

Results: *As a result of the analysis it was revealed that the European Union has accumulated rich experience in the field of free trade agreements. Such agreements originally applied only to trade in goods, but then started to include an increasing number of other issues related to bilateral or multilateral trade relations. At present, the EU trade agreements with third countries are comprehensive, covering, in particular, the scope of trade in services, investment, protection of intellectual property rights, environment, etc. The EAEU due to its recent establishment has less practice in this sphere, however, the Union in the near future is about to conclude a large number of agreements on free trade area as they could increase its economic potential. In addition, there is an idea of the free trade zone agreement between the EU and the EAEU, which could be beneficial for both unions, however, it is unlikely to be done due to the current political situation.*

Discussion and Conclusions: *the importance of concluding free trade agreements, and their main advantages were justified; the process of concluding free trade agreements in the European Union and the Eurasian economic Union was examined; the practice of concluding free trade agreements in the EU and the EEU was analyzed; the possibility of concluding a future agreement on free trade between the EU and the EAEU was analyzed.*

Key words: *European Union, Eurasian Economic Union, free trade agreements, free trade zone*

References

1. General'noe soglasenie po tarifam i trgovle (GATT) ot 15 aprelja 1994 g. // Vsemirnaja trgovaja organizacija: dokumenty i komentarii/ Pod red. S.A.Smironova. M., 2001.
2. Dogovor o Evrazijskom jekonomicheskom sojuze (podpisan v g. Astane 29.05.2014) (red. ot 08.05.2015) — http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/
3. Evrazijskaja nedelja [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: <http://www.eurasianweek.org/> — Zaglavie s jekrana. — (Data obrashhenija: 16.01.2017)
4. Evrazijskij kommunikacionnyj centr [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: <http://eurasiancenter.ru/economyperspectives/> — Zaglavie s jekrana. — (Data obrashhenija: 23.01.2017)
5. Izborskij klub [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: <https://izborsk-club.ru/5939> — (Data obrashhenija: 16.01.2017)
6. Oficial'nyj sajt Evrazijskoj jekonomicheskoj komissii [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/28-06-2016.aspx> — (Data obrashhenija: 16.01.2017).

7. Oficial'nyj sajt Evropejskoj Komissii [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions> — (Data obrashhenija: 23.01.2017)
8. Soglasenie o svobodnoj trgovle mezhdru gosudarstvami-chlenami Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza i Socialisticheskoy Respublikoj V'etnam (rus., neoficial'nyj perevod) — http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/EAEU-VN%20FTA_rus.pdf

Информация об авторе

Макаренко Анастасия Кирилловна

аспирантка кафедры европейского права Московского государственного института международных отношений (университет) МИД России

E-mail: nastjamakarenko@gmail.com.

Anastasia Makarenko

PhD student in European Law at Moscow State Institute of international relations (MGIMO–University)

E-mail: nastjamakarenko@gmail.com.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ФИНАНСОВОГО РЫНКА В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ В МИРОВОЙ РЫНОК

Т. Д. Ч. ФАМ

Аннотация: Данная статья направлена на рассмотрение деятельности финансовых институтов-регуляторов российской финансовой системы. В работе указаны изменения институциональной структуры национальной финансовой системы, в результате которых Банк России стал финансовым мегарегулятором государства. Изучены изменения законодательства РФ в финансовом секторе в соответствии с международными стандартами. Результат исследования позволяет сделать вывод о значительных изменениях в области регулирования финансовых институтов, которые создали основу интеграции национальной финансовой системы в мировой рынок.

Ключевые слова: современные условия экономики, финансовая система России, институциональная структура финансовой системы, финансовые институты-регуляторы.

Современная экономика характеризуется глобализацией и либерализацией финансовых потоков в мире. В таких условиях роль финансовых регуляторов, которые обеспечивают минимизацию рисков и издержек на финансовых рынках, значительно возросла. В любой стране финансовые институты-регуляторы нужны для нормального функционирования национальной финансовой системы. Эффективный институциональный механизм регулирования позволяет финансовой системе страны избегать последствий мировых финансовых кризисов с одной стороны, а с другой способствует интеграции национальной финансовой системы на международном уровне.

С точки зрения институциональной экономики под финансовой системой понимается плотно взаимосвязанная между собой сеть фасилитаторов, посредников, и рынков, которые обслуживают три основные цели: распределение капитала, разделение рисков, и содействие всех видов торговли, в том числе межвременный обмен [5, С. 19].

В настоящее время кредитные организации доминируют на российском финансовом рынке и сумма активов на конец 2015 года составляла 103% ВВП. Количество кредитных организаций в период с 2010 года по 2016 года снизилось на 60% (график 1), а объем привлеченных и размещенных средств увеличился примерно 3 раза (график 2).

Финансовые рынки РФ регулируются совокупностью институтов, которые обеспечивают нормальное функционирование финансовых посредников и финансовых рынков. В состав регулятивной инфраструктуры национальной финансовой системы входят следующие элементы [8, С. 326]:

- финансовые регуляторы;
- функции и процедуры регулирования;
- совокупность законов и нормативов функционирования финансовых рынков;
- деловые обычаи и традиции;
- и другие.

Финансовые регуляторы подразделяют на две группы: государственные регулирующие органы и саморегулируемые организации (далее СРО).

СРО действует на добровольных началах в рамках законодательства РФ. Главную роль в регулировании финансовой системы России играют государственные регуляторы такие как Министерство финансов (далее Минфин), Банк России, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее Росимущество), Банк развития и внешнеэкономической деятельности (далее Внешэкономбанк), Федеральная служба по финансовому мониторингу (далее Росмониторинг) и т.д.

Институциональная модель регулирования российских финансовых рынков явно выражена в начале XXI века, когда разные сегменты национального финансового рынка регулируются разными институтами. Например, деятельность кредитных организаций, прежде всего коммерческих банков, регулируется Банком России, рынок ценных бумаг регулирует Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ), страховой рынок — департамент страхового надзора Минфина РФ, негосударственные пенсионные фонды регулируются Министерством труда и социального развития. Кроме того, управление государственным имуществом осуществлялось Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом. Функции по противодействию отмывания денег и финансирования терроризма выполняются Комитетом РФ по финансовому мониторингу.

В результате реформ регулирования российских финансовых рын-

График 1. Число кредитных организаций на российском финансовом рынке [составлен автором, 12]



График 2. Привлеченные и размещенные кредитными организациями средства на российском финансовом рынке [составлен автором, 12]



ков произошли изменения в институциональной структуре финансовой системы страны. В настоящее время функции регулирования, контроля, надзора в финансовой сфере, а именно за деятельностью кредитных организаций, рынка ценных бумаг и страхового рынка осуществляются Банком России как мегарегулятором. Минфин и Минтруд РФ следят за пенсионными фондами. Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом было преобразовано в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом [3], а Комитет по финансовому мониторингу — в Федеральная служба по финансовому мониторингу [2]. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом № 82-ФЗ от 17 мая 2007 г. «О банке развития» была создана государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельно-

сти», который осуществляет функции государственной управляющей компании по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений. Главной целью его создания является обеспечение повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной предусмотренной настоящим Федеральным законом деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства [1].

Предпосылки создания мегарегулятора российского финансового рынка возникли в ходе административной реформы в 2004 году, в результате которой была создана Федеральная служба по финансовым рынкам (далее ФСФР), которая осуществляла не только правоприменительную функцию, но и имела право издавать нормативные правовые акты [7, С. 21–32].

С 2013 года Центральный банк России стал мегарегулятором финансового рынка и осуществляет надзор за банками, рынками ценных бумаг, инфраструктурой финансовых рынков (ИФР), негосударственными пенсионными фондами, страховыми компаниями и микрофинансовыми институтами. Данная реформа обеспечила последовательное регулирование и надзор практически всей финансовой системы.

Играя роль мегарегулятора финансового рынка, Центральный банк России сосредоточился на внедрение соответствующих международных стандартов в финансовой сфере. Изменения в финансовом регулировании Банка основывались на международных стандартах. В банковской сфере Центральный банк продолжает работу по следующим направлениям:

- внедрение рекомендаций Базельского комитета по банковскому надзору;
- применение риск-ориентированного подхода к банковскому контролю и надзору (таблица 1);
- установление требований о раскрытии информации, его формы и порядок раскрытия;
- формирование требований к составлению отчетности кредитных организаций в соответствии с Международным стандартом финансовой отчетности (Указание Банка России от 02.03.2015 №3580-У).

Таблица 1. Правово-нормативные документы Банка России о регулировании банковской деятельности с учетом рисков [составлена автором, 13]

Типы правово-нормативных документов	Содержание
Положение Банка России от 06.08.2015 № 483-П «О порядке расчета величины кредитного риска на основе внутренних рейтингов»	Определение порядка применения продвинутого подхода к расчету кредитного риска на основе внутренних рейтингов банков
Указание Банка России от 15.04.2015 № 3624-У «О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы»	Установление требований к системам управления рисками и капиталом кредитных организаций
Указание Банка России от 01.12.2015 №3872-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 30.05.2014 г. №421-П» и Положение Банка России от 03.12.2015 № 510-П «О порядке расчета норматива краткосрочной ликвидности (Базель III) системно значимыми кредитными организациями»	Установление принципов по управлению риском ликвидности
Положение Банка России от 03.12.2015 № 511-П «О порядке расчета кредитными организациями величины рыночного риска»	Установление отдельного подхода к оценке специального процентного риска по инструментам секьюритизации и повторной секьюритизации; требования о расчете процентного риска по кредитным производным финансовым инструментам; требования к покрытию капиталом товарного риска и др.

В феврале 2015 году Банк подписал Многосторонний меморандум о взаимопонимании по вопросам консультаций, сотрудничества и обмена информацией международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO MMoU) [10]. Подписание меморандума способствует обмену информацией по ключевым вопросам регулирования и надзора за финансовыми рынками между регуляторами. В апреле 2015 года в Банке был создан экспертный совет по вопросам деятельности кредитных рейтинговых агентств, основными задачами которого являются исследование актуальных проблем деятельности данных агентств, выработка рекомендаций и поддержка Банка России по регулированию их деятельности с учетом международного опыта [4]. По оценке МВФ в дальнейшем Банк нуждается в разработке, основанных на международных стандартах, мер по защите интересов клиента; независимо-

сти аудиторов; управлению профессиональными участниками рынка; управлению рисками; внутреннему контролю и т.д. с целью увеличения инвестиционной базы национального рынка ценных бумаг [6].

Полномочия по контролю и надзору в финансовом секторе возложены на Банк России, а Министерство финансов РФ выполняет функции разработчика государственных политик, стратегий и развития законодательства в сфере финансов, с целью достижения эффективного функционирования финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений [14]. Минфин России также участвует в запуске новых механизмов международной финансовой архитектуры — Нового банка развития стран БРИКС. Росмониторинг — федеральная служба по финансовому мониторингу, которая совместно с Центральным банком строит эффективные системы предотвращения и противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения по Рекомендациям международного института — Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег ФАТФ.

По рекомендациям ФАТФ о применении риск-ориентированного подхода в построении системы ПОД/ФТ, был издан Федеральный закон от 30.12.2015 № 424-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». По данному закону все финансовые институты такие как кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые организации, управляющие компании инвестиционных фондов, негосударственные пенсионные фонды и др. имеют доступ к информации о лицах, в отношении которых кредитными и некредитными финансовыми организациями были реализованы полномочия по отказу от заключения договора банковского счета (вклада), отказу в выполнении распоряжения о совершении операции, а также по распоряжению договора банковского счета. На основе указанной информации финансовые институты имеют возможность качественно определить уровень риска обслуживания недобросовестных хозяйствующих субъектов.

Одной из задач Росмониторинга в 2017 году являются успешное прохождение РФ 4-го раунда взаимных оценок ФАТФ с целью создания системы противодействия отмыванию доходов полученных преступным путем, и финансированию терроризма ПОД/ФТ в соответствии с международными стандартами, а также увеличение уровня участия Росмониторинга в работе международных институтов по ПОД/ФТ для реализации инициатив, которые направлены на повышение финан-

сово-экономической безопасности в мире в целях представления и защиты интересов РФ в сфере ПОД/ФТ на международной арене [11].

Таким образом, можно сделать вывод, что совокупная деятельность финансовых институтов-регуляторов обеспечивают нормальное функционирование на национальных финансовых рынках, содействует развитию российского финансового рынка и способствует интеграции национальной финансовой системы в мировой рынок. Этому способствует, в первую очередь, успешный международный опыт, который удастся перенимать путем совместной работы с международными институтами и органами государственного управления в области экономики на мировом финансовом рынке. Помимо этого удастся усовершенствовать действующее законодательство Российской Федерации в области финансового регулирования учитывая международные нормы права.

Исходя из этого становится совершенно очевидным тот факт, что совместная деятельность органов государственного управления и международных институтов приносит наибольший эффект и наилучший результат в условиях глобализации мировой глобализации и финансовой либерализации.

Литература

1. Федеральному закону № 82-ФЗ от 17 мая 2007 г. «О банке развития», глава 1, статья 3.
2. Указ президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»
3. Указ президента РФ от 12 мая 2008 г. №724 «Вопрос системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».
4. Приказ Банка России от 21 апреля 2015 г. № ОД-855 «Положение об экспертном совете по вопросам деятельности кредитных рейтинговых агентств.
5. Finance, Banking, and Money / Robert E. Wright. — Nyack, N.Y.: Flat World Knowledge, 2009, edition 2.0: 2012, — С. 19.
6. Russian Federation: Financial System Stability Assessment; IMF country report № 16/231; July 14, 2016. [электронные ресурсы] URL: <http://www.imf.org> (дата обращения: 25.04.2017)
7. Вавулин Д. А., Симонов С. В. Центральный банк РФ как мегарегулятор российского финансового рынка // банковское дело. — 2014. — № 5(581). — С. 21–32.
8. Финансовые рынки и институты: учебник и практикум для академического бакалаврата / И. А. Гусева. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — 347 с. С. 326.
9. Финансы: учебник и практикум для академического бакалавриата / под общ. ред. Н. И. Берзона. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 498 с.

10. О подписании Банком России Многостороннего меморандума о взаимопонимании IOSCO [электронные ресурсы] URL: http://cbr.ru/press/pr.aspx?file=17022015_130954sbrfr2015-02-17t13_06_52.htm (дата обращения: 25.04.2017)
11. Публичная декларация целей и задач Федеральной службы по финансовому мониторингу на 2017 год [электронные ресурсы] URL: <http://www.fedsfm.ru/about/declaration> (дата обращения: 25.04.2017)
12. Финансы России. 2016: Стат.сб./ Росстат. — М., 2016. — 343 с.
13. Центральный банк России: Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2015 году [электронные ресурсы] URL: http://www.cbr.ru/publ/bsr/bsr_2015.pdf (дата обращения: 25.04.2017)
14. Официальный сайт Минфин России [электронные ресурсы: <http://minfin.ru/ru/ministry/> (дата обращения: 25.04.2017)]

THE STATE REGULATION OF THE RUSSIAN FINANCIAL MARKET IN CONDITIONS OF INTERGATION INTO THE WORLD MARKET

T.D.T Pham

Abstract: *This article considered the activities of financial institutions-regulators of the Russian financial system. The article indicates changes in the institutional structure of the national financial system, whereby the Bank of Russia became a financial mega-regulator; studies the changes in the legislation of the Russian Federation in financial sector in accordance with international standards. Our results suggest that significant changes have created the basis for the integration of the Russian financial system into the international financial structures.*

Keywords. *Modern economic conditions; financial system of Russia; institutional structure of the financial system; financial institutions-regulators.*

Информация об авторе

Т.Д. Ч. ФАМ

аспирант

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова,
г. Москва, Россия, e-mail: thuongros0915@mail.ru

T.D.T Pham

Ph.D student of Financial Management Department
Plekhanov Russian University of Economics
Moscow, Russia
e-mail: thuongros0915@mail.ru

**Результаты и перспективы
международных исследований
в решении проблем
природопользования
и экологии**

Модератор

Р.А. Алиев

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СТРАХОВАНИЕ КАК ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А. А. АВРАМЕНКО, А. С. ТУЛУПОВ

Аннотация. *Выполнен анализ отечественного и зарубежного опыта применения экологического страхования как экономического инструмента природопользования. Предметом исследования является организационный механизм системы страхования риска загрязнения окружающей среды. Цель проведенной работы — выявление проблем развития и совершенствование инструментария экологического страхования.*

Обоснованность выводов проведенного исследования обеспечивалась системным подходом к решению поставленной проблемы, применением комплекса методов и методик, адекватных задачам исследования. Главными научными инструментами работы явились экономический анализ, включая эколого-экономический вид такого анализа, системный анализ и его разновидности, экономико-математические методы.

Выявлены проблемы развития системы страхования риска загрязнения окружающей среды. Предложены направления совершенствования исследуемого экономического механизма природопользования, реализация которых позволит не только возмещать причиненный экологический ущерб в полном объеме, но и достаточно эффективно стимулировать снижение негативной антропогенной нагрузки, минимизируя стоимость экологических рисков для всех участников института экологического страхования.

Результаты исследования имеют прикладное значение для законодательных и исполнительных органов государственной власти (Департамент страхового рынка Центрального банка РФ, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство экологии и природопользования Московской области), проектных, научно-исследовательских организаций; экспертных, аудиторских и стра-

ховых компаний. Практическое внедрение выработанных положений позволит решить проблему повышенной аварийности и загрязнения окружающей среды в процессе функционирования хозяйствующих субъектов, что полностью соответствует предъявляемым в современных условиях требованиям улучшения качества жизни, снижения природоёмкости экономики, обеспечения экологически устойчивого инновационного развития.

Ключевые слова: экологическое страхование, возмещение вреда, инновационное развитие

Введение. В современный период импортозамещения и модернизации отечественной экономики на инновационной основе проблема компенсации и превентизации негативных экологических последствий хозяйственной деятельности приобрела особенно актуальное значение. С одной стороны, из-за критически увеличившейся степени износа основных фондов отраслей промышленности возросла опасность возникновения аварий, связанных с негативным воздействием на окружающую среду. Финансовые средства, которые могли бы быть направлены на новые научно-технические разработки, усовершенствование и замену физически и морально устаревшего оборудования, тратятся на компенсацию негативных воздействий (например, на уровне предприятий-природопользователей — платежи за повышенный уровень загрязнения, штрафы за экологические правонарушения, возмещение ущерба пострадавшим), временное «латание дыр» производств устаревших технологических укладов¹. С другой стороны, в современных нестабильных экономических условиях проявления посткризисных явлений на фоне рецессии пятого экономического цикла, перешедшей в депрессию, ресурсов для компенсации негативного воздействия отраслей промышленности на окружающую среду явно недостаточно.

Поэтому в настоящее время одним из актуальных вопросов является применение инструментов снижения и компенсации последствий антропогенного воздействия, включая механизм страхования.

Исследования в области страхования экологических рисков за рубежом начались в 1960-е годы, тогда как в нашей стране — в 90-х г.г. прошлого века (см., например, [Гофман, Моткин, 1991]).

¹ В России, в отличие от ведущих зарубежных стран, еще не достигли насыщения технологии пятого уклада. Кроме того, некоторые производства используют технологии четвертого и даже третьего укладов, тогда как в странах «Большой семерки» (США, Япония, Германия, Великобритания, Франция, Италия, Канада) в настоящее время интенсивное развитие и внедрение получают технологии шестого технологического уклада.

На сегодняшний день требуется четкое обоснование рассматриваемого экономического инструмента природопользования применительно к современным условиям хозяйствования, характеризующихся, с одной стороны — нестабильной геополитической ситуацией и санкционными ограничениями, с другой — необходимостью форсированного перехода к новому технологическому укладу, объявленным курсом на модернизацию, инновационное развитие и импортозамещение. Причем в таком обосновании важно показать страхование экологических рисков не только в качестве инструмента возмещения причиненных ущербов, а именно механизмом предупреждения потенциальных ущербов и действенного стимулирования хозяйствующих субъектов к снижению антропогенной нагрузки.

Теоретические основания исследования. В мировой практике экологическое страхование рассматривается как страхование широкого перечня рисков, связанных с загрязнением окружающей среды, и осуществляется в виде частного случая имущественного страхования, страхования ответственности, либо личного страхования.

За рубежом (США, Великобритания, Германия, Франция, Италия, Бельгия, Люксембург, Нидерланды, Дания, Испания, Швеция, Швейцария, Финляндия, Норвегия, Австрия) в практике хозяйственной деятельности данный экономический инструмент был применен в 1960-е годы, тогда как в России на 30 лет позднее. В ФЗ №7 «Об охране окружающей природной среды» 1991 года (в настоящее время — ФЗ №7 «Об охране окружающей среды») в статье 18 — «Экологическое страхование», предусмотрен ввод добровольного и обязательного государственного страхования предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического бедствия, аварии и катастроф.

Согласно [Моткин, 1996], экологическое страхование — это страхование ответственности предприятий — источников повышенной экологической опасности и имущественных интересов страхователей, возникающих в результате аварийного (внезапного, непреднамеренного) загрязнения окружающей природной среды.

Заинтересованными участниками страхования экологических рисков выступают три стороны. Во-первых, это население, испытывающее на себе вредные последствия загрязнения и нуждающееся в компенсации потерь, вызванных таким загрязнением — в страховых терминах называемое *реципиентом*. Во-вторых, это производственные объекты — *страхователи*, являющиеся источниками повышенной экологической опасности и заинтересованные не только в локализации и лик-

видации последствий аварий, но и в предупреждении аварийных инцидентов, поскольку в случае экологической аварии виновник понесет потери, связанные в том числе с выплатой компенсаций реципиентам. В третьих, это сами страховые компании — *страховщики*, в основе безубыточности которых лежит принцип распределения риска во времени, что позволяет брать на себя ответственность в случае возникновения аварии (*страхового случая*) компенсировать вред жизни, здоровью и имуществу реципиентов.

Исследование: основная часть

Изучение официальных отечественных (см., например, [ФЗ, 1997; ФЗ, 2010]) и зарубежных документов (см., например, [Directive, 2004; Executive Summary, 2002; Green Paper, 1993; Natural resource damage, 1996; US National, 1990; White Paper, 2000]), литературных источников, а также разрозненных страховых продуктов по страхованию экологических рисков, позволяет определить, что в самом общем случае под экологическим страхованием понимается страхование любых видов рисков, связанных с негативным воздействием на компоненты окружающей среды, причем данный вид страхования рассматривается, в зависимости от источника, в рамках любой отрасли страхования.

Помимо того, что разные авторы относят экологическое страхование к различным отраслям, важно отметить расхождения во взглядах относительно места страхования гражданской ответственности в общей системе страхования. В Законе [ФЗ, 1992, ст.4] выделяются три группы объектов страхования: имущественные, личные и страхования ответственности. Таким образом, здесь страхование ответственности трактуется как отдельная отрасль страхования. Обращаясь к Кодексу [Гражданский кодекс, 2016, ст. 929], заметим, что страхование ответственности относится к имущественному страхованию и рассматривается как подвид данного вида страхования. В ряде научных публикаций главы о страховании ответственности находятся в разделе личного страхования, т.е. здесь страхование ответственности объединено с личным страхованием. Таким образом, налицо различие подходов к определению места страхования ответственности в общей системе страхования. В данной работе будем придерживаться точки зрения, согласно которой страхование ответственности является самостоятельной отраслью.

На наш взгляд, экологическое страхование необходимо рассматривать как страхование гражданской ответственности, принципиально отличая от страховых продуктов, осуществляемых в рамках имущественной и личной отраслей страхового бизнеса.

Медленное развитие экологического страхования в нашей стране можно объяснить наличием значительных пробелов в области нормативно-правового обеспечения данного экономического инструмента.

На сегодняшний день сложившаяся в России система страхования экологических рисков регулируется нормами отдельных Федеральных законов, например, «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (№225-ФЗ от 27.07.2010), «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (№116-ФЗ от 21.07.1997), «О безопасности гидротехнических сооружений» (№117-ФЗ от 21.07.1997, ст.15), «Об использовании атомной энергии» (№170-ФЗ от 20.10.1995, ст. 56), «О животном мире» (№ 52-ФЗ от 24.04.1995, ст. 56), «О соглашениях о разделе продукции» (№225-ФЗ от 30.12.1995, ст. 7).

Опыт развития экологического страхования также присутствует в Азербайджане и Казахстане — 14 декабря 2005 г. был подписан президентом Казахстана и вступил в силу принятый парламентом закон «Об обязательном экологическом страховании» Республики Казахстан, а в 2002 г. был принят и в 2004 г. вступил в силу закон «Об обязательном экологическом страховании» в Азербайджане (к сожалению, утративший силу с 08 октября 2011 года). С 01 марта 2013 года обязательное экологическое страхование введено в Туркменистане, согласно Постановлению Президента Туркменистана, в целях «обеспечения рационального использования природных ресурсов, экологической безопасности, страховой защиты окружающей среды и жизни, здоровья, имущества третьих лиц на территории Туркменистана».

Ответственность хозяйствующих субъектов за нарушение норм и правил природопользования и необходимость возмещение вреда, правда, без определения четкого финансово-экономического механизма, предусмотрена также в ряде законодательных документах, например, Водном Кодексе Российской Федерации (№ 167-ФЗ от 16.11.95).

Следует отметить, что не всегда применение указанных законов в полной мере коррелирует с классической идеологией экологического страхования, изложенной в [Моткин, 1996], как по общим организационным вопросам, когда экологическое страхование рассматривается в виде таких отраслей страхования, как имущественное и личное; так и расчетно-методическому обеспечению (см., например, [Тулупов, 2014]). Так, в [ФЗ, 1997] декларируется опасность того или иного хозяйствующего субъекта исходя только из количества опасных веществ, которые получают, используются, перерабатываются, образуются

ся, хранятся, транспортируются, уничтожаются на производственном объекте. Поэтому для промышленных объектов, удовлетворяющих условиям статьи 15 рассматриваемого закона, страховые компании, получившие лицензию на проведение данного вида страхования, в рамках одного и того же лимита ответственности применяют примерно одинаковые тарифные ставки.

Но рассматриваемые обособленно массы вредных веществ, присутствующие в производственном процессе, как и масштабы производственного процесса, зачастую не соизмеримы со степенью экологической опасности: небольшое производство с малым объемом вредных веществ может быть намного опаснее крупного предприятия. Даже два совершенно одинаковых завода, производящие одинаковые товары в равных количествах, могут различаться по степени экологической опасности из-за ряда характеристик — соблюдения производственной и трудовой дисциплины, воздействия внешних техногенных или природных источников опасности, квалификации персонала и т.д. Следовательно, опасность производственного объекта определяется не только величиной страховой суммы. Предприятия, соблюдающие все нормативы безопасности, должны рассчитывать на снижение тарифной ставки или повышение лимита ответственности в рамках существующих тарифов. Поэтому необходимо дополнить данный закон более обоснованными положениями о тарифном стимулировании промышленных объектов к снижению негативной экологической нагрузки.

Кроме этого, не все опасные объекты попадают в сферу действия рассматриваемого закона. Например, объекты размещения отходов (ранее полигоны ТБО): в справочниках такие полигоны считаются природоохранными объектами, хотя на практике являются источниками повышенного экологического риска — на полигонах постоянно происходят выбросы вредных веществ, загрязняющие воздух, включая возгорания; происходит негативное воздействие на земельные ресурсы; ветер разносит пылевые аэрозоли на сотни метров, загрязняя прилегающие почвы тяжелыми металлами, нефтепродуктами и их производными; фильтрат, имеющий, как правило, больший класс опасности, чем первоначально складироваемые на полигоне отходы, с поверхностными и подземными водами загрязняет обширную территорию за пределами полигона. Кроме этого, полигоны являются источником некоторых инфекций и болезней. Разве мало перечисленных доводов для отнесения полигонов к опасным объектам? Тем не менее, подобные хозяйствующие субъекты не рассматриваются 116-м законом.

В вступившем в силу с 01 января 2012 г. федеральном законе [ФЗ, 2010], направленном на гарантированное получение возмещения за вред, причиненный жизни, здоровью и (или) имуществу потерпевших, в том числе и в связи с нарушением условий их жизнедеятельности, базовые ставки страховых тарифов определяются исходя из типа опасного объекта. Рассмотренная выше особенность учитывается в рассматриваемом законе введением поправочных коэффициентов — в зависимости уровня безопасности опасного объекта. Предусматривается также корректировка тарифов в зависимости от отсутствия или наличия страховых случаев, а также от вреда, который может быть причинен в результате аварии на опасном объекте, и максимально возможного количества потерпевших. К сожалению, предложенная градация не позволяет широко системологически стимулировать хозяйствующих субъектов к снижению степени опасности.

Как отмечается в законе [ФЗ, 2010, статья 1], действие данного документа не распространяется на отношения, возникающие вследствие причинения вреда природной среде. К потерпевшим данный закон относит физических лиц, жизни, здоровью и (или) имуществу которых, в том числе в связи с нарушением условий их жизнедеятельности, причинен вред в результате аварии на опасном объекте, а также юридических лиц, имуществу которых причинен вред в результате аварии на опасном объекте. Если учитывать, что ущерб имуществу, а также особенно вред здоровью возникает вследствие загрязнения компонентов природной среды и, что важно, это подтверждается в данном законе термином «нарушение условий жизнедеятельности», данный закон, несмотря на то, что законодатель не захотел вторгаться в экологическую сферу и решать соответствующие вопросы, все-таки косвенно можно отнести к нормативно-правовым актам, решающим проблемы загрязнения окружающей среды.

Изучение нормативно-правовой базы экологического страхования показало, что законодатель не придерживается принципа покрытия страховым обеспечением всех экологических рисков — реализуемый подход основан на страховании различных сфер деятельности, типов объектов. При этом экологические риски не прописаны четко, как правило, рассматриваются лишь фрагментарно как составляющие возможных последствий в результате наступления страхового случая (аварии, инцидента, происшествия).

Видимо, так легче определенным олигархическим структурам безнаказанно эксплуатировать природные богатства, руководствуясь лишь сиюминутной жадностью, не беспокоясь о пагубных воздействиях на компоненты природной среды, измененные свойства которых не-

гativamente воздействуют прежде всего на население, то есть наши с вами процессы жизнедеятельности.

Именно данные структуры — противники экологического страхования распространяют слухи, согласно которым, страхование, и тем более экологических рисков, будет препятствовать модернизации, отвлекая финансовые средства на страховые взносы, являющиеся дополнительным экологическим налогом. Об этом часто говорят представители промышленных предприятий, оказывающих повышенные негативные воздействия на компоненты окружающей среды, представляя страхование экологических рисков как дополнительное бремя на производство и без того непростых и нестабильных современных экономических условиях. Покажем ошибочность подобных суждений.

Методология исследования. Теоретико-методологической основой исследования послужили фундаментальные научные труды российских и зарубежных ученых по экономическим проблемам рационального природопользования и охраны окружающей среды, страхованию риска загрязнения окружающей среды, устойчивому развитию.

Обоснованность выводов проведенной работы обеспечивалась системным подходом к решению поставленной проблемы; применением комплекса методов и методик, адекватных задачам исследования.

Главными научными инструментами работы явились экономический анализ, включая эколого-экономический вид такого анализа, а также системный анализ и его разновидности, экономико-математические методы.

Участники исследования. Хозяйствующие субъекты г. Электросталь и Ногинского муниципального района Московской области, предприятия Смоленской области, полигоны для твердых бытовых отходов Московской области, хозяйствующие субъекты Туймазинского района Республики Башкортостан.

Материалы исследования. Источниками информации послужили: научные и методические публикации, справочные и статистические издания, законодательные акты, нормативно-методические документы, аналитические отечественные и международные материалы по исследуемой проблеме, экологическая документация действующих хозяйствующих субъектов Московской, Смоленской областей и Республики Башкортостан, а также статистические данные по результатам обследования ряда конкретных хозяйствующих субъектов, собранные и систематизированные авторами настоящего исследования.

Процедура исследования. Проведенный при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (научно-исследо-

вательский проект РФФИ № 16–06–00 029 и научно-исследовательский проект РФФИ № 16–06–00 249) анализ показал фрагментарность применения механизма страхования риска загрязнения окружающей среды в нашей стране. Кроме того, значительного совершенствования требуют превентивный и стимулирующий механизмы системы экологического страхования. Медленное развитие страхования экологических рисков связано и с недостаточным обоснованием условий договоров данного вида страхования, необходимостью разработки научно обоснованного расчетно-методического инструментария с широко дифференцированной системой тарифных ставок.

Договор экологического страхования содержит в том числе финансовые (экономические) обязательства страховщика перед страхователем и третьими лицами и полностью строится на результатах расчетов основных страховых показателей. Проведение точных расчетных процедур необходимо для полного возмещения ущерба реципиентам в случае наступления страхового случая в пределах заявленной страховой суммы при соблюдении условия устойчивого функционирования страховой компании.

Практическое внедрение научно обоснованного инструментария системы экологического страхования и развитие процессов модернизации в различных сферах деятельности (производственной, управленческой и др.) не взаимоисключают, а, напротив — дополняют друг друга. В этом мы смогли убедиться, проводя апробацию разработанного нами расчетно-методического обеспечения оценки издержек загрязнения окружающей среды [Авраменко, 2015] и страхования риска загрязнения окружающей среды [Тулупов, 2014; Тулупов, 2013] применительно к хозяйствующим субъектам различной структурной организации и территориальной принадлежности.

Цель грамотно налаженной системы страхования экологических рисков — не просто компенсировать реципиентам уже произошедший в результате аварии ущерб. Главное — не допустить возникновения аварии, вовремя проводя превентивные мероприятия. Такой контроль, помимо собственника промышленного объекта, возлагается на страховые компании, которым придется взять на себя данное обязательство, поскольку в случае возникновения аварийной ситуации им придется компенсировать произошедший ущерб, что в свою очередь снизит их уровень рентабельности, норму прибыли, а в некоторых случаях может привести даже и к банкротству. Действительно, легче вложить 500 тыс. руб. в ремонт фильтра (например, скруббера), чем впоследствии компенсировать ущерб от загрязнения из-за поломки

данного фильтра в размере 5–10 млн руб. Таким образом, можно говорить об улучшении контроля за соблюдением экологических нормативов².

Грамотно налаженная система страхования экологических рисков должна действительно выполнять три функции:

- 1) Компенсирующую — возмещать вред, возникающий у реципиентов в результате антропогенного загрязнения окружающей среды.
- 2) Предупредительную — профилактика экологических нарушений с целью упреждения (предотвращения) и минимизации возможных ущербов.
- 3) Стимулирующую — побуждать природопользователей к снижению негативной нагрузки.

Проведенные расчеты научно обоснованных параметрических характеристик системы экологического страхования показали, что в современных экономических условиях экологическое страхование необходимо рассматривать не просто как один из сопутствующих инструментов модернизации, выполняющий компенсационные, превентивные и стимулирующие функции обеспечения экологической безопасности, но и как механизм, способствующий технологическому обновлению промышленных производств, поскольку действующая система страхования экологических рисков подстегнет предприятия — природопользователей к улучшению экологических характеристик производства из-за высоких тарифных ставок для опасных производств, а также увеличения количества исков по поводу негативных воздействий не модернизированных производств на компоненты окружающей среды. В свою очередь, модернизированные производства будут оказывать заметно меньшее влияние на компоненты окружающей среды, а снижение рисков приведет к прямо пропорциональному снижению тарифных ставок страховых взносов. Более низкая тарифная ставка сделает экологическое страхование более привлекательным, будет заинтересовывать хозяйствующие субъекты — источники повышенной экологической опасности повышать лимит ответственности, а также страховать новые риски, связанные с негативным воздействием, на страхование которых раньше не хватало средств или было экономически нецелесообразно.

² Существующее мнение о том, что собственник промышленного объекта, заключив договор экологического страхования, снизит контроль за аварийностью, экспериментально не подтвердилось. Дело в том, что страховщик, в случае выявления нарушений или несоответствия нормам, может увеличить величину тарифной ставки, что экономически не выгодно промышленному объекту.

Таким образом, модернизация (особенно технологическая) создаст мощнейший импульс развитию экологического страхования, причем независимо от его формы применения — обязательной или добровольной.

Наглядно видно, что модернизация и экологическое страхование как бы подпитывают друг друга, стимулируют взаимное развитие. Причем именно взаимное развитие будет способствовать достижению большего как индивидуального, так и совокупного эффекта от применения рассматриваемых механизмов.

Следовательно, вывели важнейшую закономерность развития экологического страхования в современных условиях модернизации российской экономики: экологическое страхование способствует технологической модернизации, стимулируя предприятия внедрять передовые инновационные разработки, тогда как сам процесс модернизации, основанный на внедрении новых технологий с пониженным уровнем негативных воздействий, ведет к снижению тарифных ставок страховых взносов, делая их более приемлемыми для предприятий, что способствует развитию системы экологического страхования.

Широкомасштабное распространение принципов экологического страхования активизирует научные разработки в области оценки экономического ущерба, риска, вероятности возникновения аварий и инцидентов на промышленных объектах; предъявляемые экологическим страхованием требования позволят улучшить отчетность хозяйствующих субъектов в сторону ее экологизации. В настоящее время по существующим формам 2ТП-воздух, 2-ТП-водхоз, проектам ПДВ/ПДС/ПНООЛР невозможно рассчитать параметрические характеристики экологического страхования, определить реальную опасность экономического агента, показать экономические выгоды от сокращения неблагоприятных воздействий, проведения природосберегающей политики.

В современных условиях модернизации практически всех основных сфер и областей жизнедеятельности, ряд исследователей пишет о необходимости развития отдельных, так называемых прорывных направлений, в которых возможны наиболее значительные эффекты инновационного развития и которые подтянут за собой другие направления.

Выведенный постулат развития экологического страхования в современный период модернизации российской экономики позволяет рассматривать экологическое страхование в качестве одного из возможных прорывных направлений в условиях модернизации, содействующего разработке, внедрению и распространению инноваций. И, прежде всего — технологических инноваций!

При этом экологическое страхование необходимо рассматривать не только как экономический механизм, содействующий инновационному развитию в период модернизации, важно осуществить модернизацию самой сложившейся на сегодняшний день системы страхования экологических рисков, позволяющей лишь частично покрывать возникающие вследствие негативного воздействия на компоненты окружающей среды ущербы.

В разрозненных страховых продуктах, разработанных той или иной страховой компанией, получившей лицензию на проведение соответствующего вида страхования, необходимо применять только экономически обоснованные расчеты основных страховых показателей. Именно тогда экологическое страхование сможет действительно выполнять возложенные на него функции.

Внедрение научно обоснованной системы страхования риска загрязнения окружающей среды позволит получить как прямой экономический эффект от снижения уровня негативной нагрузки отраслей промышленности, предотвращенного ущерба вследствие загрязнения окружающей среды (снижения заболеваемости, смертности, улучшения условий жизнедеятельности, качества продукции, увеличения урожайности, сроков службы имущества); так и косвенный — от стимулирования развития технологий нового уклада, предъявляющего повышенные требования к обеспечению экологической безопасности; от влияния на процесс технологического обновления отраслей промышленности.

Отметим еще один положительный аспект — страхование экологических рисков позволит экономить дефицитные особенно сейчас бюджетные средства, направляемые на компенсацию экологических аварий и катастроф, поскольку привлечет внебюджетные источники финансирования. Освободившиеся денежные потоки целесообразно направить на развитие стратегических направлений модернизации отечественной экономики, что будет способствовать более взвешенному расходованию бюджетных средств.

Результаты исследования. Исследованы особенности развития системы страхования риска загрязнения окружающей среды, организационные основы, а также компенсирующая, превентивная и стимулирующая функции данного экономического инструмента природопользования с учетом специфики современных условий общественного развития.

Анализ результатов. Предложенный взгляд на рассматриваемую проблему и результаты проведенные исследования позволяют рассматривать страхование риска загрязнения окружающей среды в качестве

одного из возможных прорывных направлений в условиях модернизации, содействующего повышению роли экологических составляющих в экономическом развитии, а также разработке, внедрению и распространению инноваций.

Заключение. В современных экономических условиях импортозамещения и модернизации отечественной экономики на инновационной основе грамотно организованную систему страхования экологических рисков необходимо рассматривать как комплексный инструмент обеспечения экологической безопасности, выполняющий компенсационные, превентивные и стимулирующие функции, а также как механизм, способствующий технологическому обновлению промышленных производств.

При этом выявлена взаимная закономерная взаимосвязь развития процессов модернизации и экологического страхования: рассматриваемый экономический инструмент природопользования способствует технологической модернизации, стимулируя предприятия внедрять передовые инновационные разработки, тогда как сам процесс модернизации, основанный на внедрении новых технологий с пониженным уровнем негативных воздействий, ведет к снижению тарифных ставок страховых взносов, делая их более приемлемыми для предприятий, что способствует развитию системы страхования риска загрязнения окружающей среды.

Полученные в результате проведенного исследования выводы полностью соответствуют современным мировым тенденциям улучшения качества жизни, снижения природоемкости экономики, обеспечения экологической безопасности.

Литература

1. Авраменко А. А. Структурирование издержек загрязнения окружающей среды / Авраменко А. А., Тулупов А. С., Петрова Л. В. // Региональные проблемы преобразования экономики. 2015. №7. С. 46–59.
2. Гофман К. Г. Об имущественной ответственности предприятий за загрязнение окружающей среды и создании в СССР системы экологического страхования / Гофман К. Г., Моткин Г. А. // Экономика и математические методы. 1991. № 6.
3. Моткин Г. А. Основы экологического страхования. М.: Наука, 1996. 187 с.
4. Закон РФ «О страховании» от 27.11.92 №4015–1. В изм. редакции: «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016).
5. Гражданский кодекс Российской Федерации: В 4 ч. М.: Омега-Л, 2016. 576 с.
6. Тулупов А. С. Расчетно-методический инструментарий страхования риска загрязнения окружающей среды // Экономика и математические методы. 2014. №1. С. 24–36.

7. Тулупов А.С. Экономические аспекты добровольного и обязательного экологического страхования // Экономика и математические методы. 2013. №2. С. 44–53.
8. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.97 №116-ФЗ.
9. Федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (принят ГД ФС РФ 16.07.2010).
10. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage // Official J. of the European Union. 30.04.2004.
11. Executive Summary — CERCLA Natural Resource Damage Assessment Regulations, Office of Environmental Policy and Compliance, 2002.
12. Green Paper on remedying environmental damage. COM (93) 47 final, 1993.
13. Natural resource damage assessment regulations, U.S. Department of the interior 43 CFR PART 11 (1995), as amended at 61 Fed. Reg. 20609, May 7, 1996.
14. US National Oceanic and Atmospheric Administration, 1997. Natural Resource Damage Assessment Guidance. Oil Pollution Act of 1990.
15. White Paper (2000). White Paper on Environmental Liability. COM (2000) 66 Final 9 February 2000 // Directorate — General for the Environment. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.

ENVIRONMENTAL INSURANCE AS AN ECONOMIC MECHANISM OF NATUREMANAGEMENT: PROBLEMS AND PROSPECTS

A. A. Avramenko, A. S. Tulupov

Abstract. *The analysis of national and foreign experience in application of environmental insurance as an economic instrument of environmental management. The subject of the research represents the institutional mechanism of insurance against environmental pollution risks. The goal of this work is to identify some development problems and to improve the instrumentation of environmental insurance.*

The validity of the conclusion of the study was provided by system problem-solving approach, by using a complex of methods and techniques which fit the objectives of the study. The main research instruments of the study were economic analysis, including the eco-economic one, system analysis and its variants, economic-and-mathematical methods.

There were identified some problems of insurance system against environmental pollution development. There were proposed the ways of improving the economic mechanism of nature resource management in question, which im-

plementation of would allow not only to compensate the environmental damage in a full scale, but also to stimulate the reduction of negative human-induced impact effectively enough, minimizing the cost of environmental risks for all members of environmental insurance Institute.

The results of the study have practical importance for the legislative and Executive bodies of state authorities (the insurance market Department of the Central Bank of Russia; Federal agency for environmental, technological and nuclear supervision; Ministry of natural resources and ecology, Ministry of ecology and nature management of the Moscow region), engineering and scientific research organizations; expert, audit and insurance companies. The practical implementation of the worked out regulations will solve the problem of high accident risks and environmental pollution caused by businesses' operation that fully meet today's requirements of life quality improving, of reducing the environmental capacity of the economy, environmentally sustainable innovative development.

Keywords: *environmental insurance, compensation for damage, economic incentives.*

References

1. Avramenko A.A. Strukturirovanie izderzhkek zagrjaznenija okruzhajushhej sredy / Avramenko A.A., Tulupov A.S., Petrova L.V. // Regional'nye problemy preobrazovanija jekonomiki. 2015. №7. S. 46–59.
2. Gofman K.G. Ob imushhestvennoj otvetstvennosti predpriyatij za zagrjaznenie okruzhajushhej sredy i sozdaniy v SSSR sistemy jekologicheskogo strahovanija / Gofman K.G., Motkin G.A. // Jekonomika i matematicheskie metody. 1991. № 6.
3. Motkin G.A. Osnovy jekologicheskogo strahovanija. M.: Nauka, 1996. 187 s.
4. Zakon RF «O strahovanii» ot 27.11.92 №4015–1. V izm. redakcii: «Ob organizacii strahovogo dela v Rossijskoj Federacii» (v red. ot 03.07.2016).
5. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii: V 4 ch. M.: Omega-L, 2016. 576 s.
6. Tulupov A.S. Raschetno-metodicheskij instrumentarij strahovanija riska zagrjaznenija okruzhajushhej sredy // Jekonomika i matematicheskie metody. 2014. №1. S. 24–36.
7. Tulupov A.S. Jekonomicheskie aspekty dobrovol'nogo i objazatel'nogo jekologicheskogo strahovanija // Jekonomika i matematicheskie metody. 2013. №2. S. 44–53.
8. Federal'nyj zakon «O promyshlennoj bezopasnosti opasnyh proizvodstvennyh ob#ektov» ot 21.07.97 №116-FZ.
9. Federal'nyj zakon ot 27.07.2010 № 225-FZ «Ob objazatel'nom strahovanii grazhdanskoj otvetstvennosti vladel'ca opasnogo ob#ekta za prichinenie vreda v rezul'tate avarii na opasnom ob#ekte» (prinjat GD FS RF 16.07.2010).

10. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage // Official J. of the European Union. 30.04.2004.
11. Executive Summary — CERCLA Natural Resource Damage Assessment Regulations, Office of Environmental Policy and Compliance, 2002.
12. Green Paper on remedying environmental damage. COM (93) 47 final, 1993.
13. Natural resource damage assessment regulations, U.S. Department of the interior 43 CFR PART 11 (1995), as amended at 61 Fed. Reg. 20609, May 7, 1996.
14. US National Oceanic and Atmospheric Administration, 1997. Natural Resource Damage Assessment Guidance. Oil Pollution Act of 1990.
15. White Paper (2000). White Paper on Environmental Liability. COM (2000) 66 Final 9 February 2000 // Directorate — General for the Environment. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.

Информация об авторах

Авраменко Андрей Алексеевич

к.э.н., доцент;

Доцент кафедры международных комплексных проблем природопользования и экологии;

Московский государственный институт международных отношений
МИД России, Российская Федерация.

E-mail: ecology@inno.mgimo.ru

Тулупов Александр Сергеевич

д.э.н., доцент

Заведующий лабораторией;

Институт проблем рынка РАН, Российская Федерация.

E-mail: tul@bk.ru

Andrey A. Avramenko

Associate Professor, PhD in Economics;

Associate Professor, Department of Natural Resources and Ecology

Studies

MGIMO University, Russian Federation;

E-mail: ecology@inno.mgimo.ru

Alexander A. Tulupov

Doctor of Economics, associate Professor;

Head of laboratory;

Market economy institute of RAS, Russian Federation.

E-mail: tul@bk.ru

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ И ФОРМЫ РАЗВИТИЯ

А. А. АЛИМОВ

Аннотация: статья посвящена вопросам современной глобальной социально-экологической ситуации, необходимости разработки и использованию реально действенных мер для разрешения сложившейся названной выше глобальной проблемы. К настоящему времени вопросам формирования и развития экологической дипломатии в отечественной литературе не уделялось сколько-нибудь серьезного внимания, а, следовательно, статья имеет актуальный характер и может рассматриваться как начальные шаги в формировании нового направления в рамках социально-экологических, эколого-экономических и эколого-политических исследований — экологической дипломатии. В незначительных масштабах названная тематика получила освещение в зарубежной литературе, главным образом, в англоязычных работах. Поскольку никакие способы и пути, предпринимаемые в социально-экологической сфере, как на уровне отдельных государств, так в региональном и глобальном формате искомого результата не принесли, возникла необходимость пересмотра некоторых традиционных позиций. В статье предлагается рассмотрение вопроса, связанного с возникновением новых путей и форм международного сотрудничества в области окружающей среды и развития. Очевидна проблемность такого рода шагов в ближайшем будущем, поэтому полной гарантии и скорого успеха ожидать не следует. В статье показано, что это будет сложный и противоречивый процесс, в структуре которого предусматривается появление обратных связей, привычных в социально-экологической литературе. В статье рассматриваются, как теоретически, так и практически стороны социально-экологической проблемы. Кроме того, автор надеется, что предложенный материал может получить широкое обсуждение предложенной проблематики с учетом наличия разных уровней понимания и оценки в соответствующем научном сообществе.

Ключевые слова: социально-экологическая ситуация, окружающая человека природная среда, новые подходы, международное сотрудничество, устойчивое развитие экологическая дипломатия.

Несмотря на то, что уже в течение нескольких столетий от ученых разных стран звучали многочисленные предупреждения о возможном появлении крайне неблагоприятной ситуации в окружающей природной среде, человек не внял их советам и предостережениям. С давних пор общество шло по пути использования природной среды, её ресурсов главным образом для удовлетворения собственных потребностей, не задумываясь о возможных проблемах и отрицательных последствиях своей хозяйственной деятельности. Сегодня принято говорить о явном проявлении крайне негативного состояния глобальной социально-экологической ситуации. Нет сомнения в том, что современное глобальное состояние окружающей природной среды является результатом многовекового потребительского отношения человека к окружающей его природной среде в рамках процесса взаимодействия общества и природы. Очевидно, что сложившаяся ситуация вызвала не только интерес, но и озабоченность ученых, специалистов, политиков и представителей гражданского общества.

По мере получения объективных данных о состоянии атмосферного воздуха, воды и поверхностных слоев почвы стало очевидным, что уже к середине 1960-х годов социально-экологическая глобальная проблема отличалась отрицательными характеристиками на трех уровнях: локальном, региональном и глобальном. Ряд специалистов считают, что впервые вопрос о резком изменении окружающей природной среды был рассмотрен в небольшой книге, написанной американским биологом Б. Карсон и вышедшей под названием «Безмолвная весна». Это не был результат долгосрочных и целенаправленных научных исследований, поскольку автор использовала другой способ пробуждения от «социально-экологической спячки». Книга по сути дела была отражением размышлений Б. Карсон о том, что могло произойти с окружающей природной средой, если человек не стал бы пересматривать свои базовые понятия о том, что он мог сделать с природой. Она писала, что ей представилось весеннее пробуждение природы, в которой не было слышно пения птиц, не было видно веселых бабочек в силу того, что они исчезли, так как не смогли бы выдержать наступление гербицидов, пестицидов и других «достижений» человека в разных сферах хозяйства, включая сельское. В первый раз эта работа Б. Карсон появилась в середине 1960-х годов и стала бестселлером, интерес к которому постепенно прошел. Но середине 1990-х годов она была опубликована во второй раз с предисловием Вице-президента США А. Гора, который в то время вступил на сложный путь очередной избирательной кампании в Соединенных Штатах. Тогда по разным и непонятным причинам А. Гор в президентской гонке про-

играл с минимально допустимым разрывом «среднему» Бушу. Именно тогда впервые за многие годы президентских кампаний был проведен повторный ручной пересчет голосов в штате Флорида, где губернатором был его брат. И это был весьма неординарный случай: во время пребывания у власти демократов, в 1997 году США подписали знаменитый своим неудачным будущим в плане реализации и выполнения документ под названием «Киотский протокол». А сменившие их республиканцы отказались его ратифицировать. Этим шагом представители «республиканского лагеря» показали, что они не будут уделять серьезного внимания положениям Киотского протокола, потому что в экономическом плане для Америки, по их представлению, это было крайне невыгодно. Правда, ради объективности следует сказать, что по крайней мере в XX столетии два президента-республиканца уделяли большое внимание вопросам природопользования и охраны природы, в том числе это были Теодор Рузвельт и Ричард Никсон. В настоящее время трудно предсказать, как 45-й Президент США Д. Трамп оценит современную эколого-климатическую ситуацию и какое решение примет.

В середине прошлого века возникло понимание необходимости изменения имевшихся в то время методов — не просто охраны природы, но принятия предупредительных мер в рамках комплексного подхода к вопросам экологического использования. В наши дни это называется государственной экологической (природоохранной) политикой. Она должна обязательно учитывать наличие и масштабы возможного экологического риска. Надо сказать, что в рамках государственной политики в области охраны природы и природных ресурсов, как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах не было единого подхода в использовании совместных разработок региональных и глобальных аспектов в социально-экологической сфере. Стало очевидным, что настоятельно требовалось широкое международное сотрудничество в этой области. Поначалу на уровне межгосударственных усилий и решений в таком аспекте, как международные связи в экологической сфере, вопрос только привлек внимание, но не привел к решению самой проблемы. Поэтому первые международные природоохранные и экологические организации появились в сфере гражданского общества, а вернее сказать это были неправительственные экологические организации (НЭПО). Так, в 1949 году была создана неправительственная организация, получившая название Международный Союз Охраны Природы (МСОП). В настоящее время он называется несколько по иному: Международный Союз Охраны Природы и Природных Ресурсов. Одно из направлений его деятельности было создание «Красной книги», в которую вносились исчеза-

ющие или находившиеся на грани вымирания биологические виды. Даже не учитывая другие важные достижения МСОП, следует отметить, что успех был достаточно высоким. Это подтверждается тем, что в наши дни создается «Белая книга», в которую вносятся уже сохраненные биологические виды. Другим примером социально-экологической озабоченности в глобальных масштабах явился так называемый «Римский клуб» (РК). Он был создан в 1968 г. при активном участии известного итальянского промышленника А. Печчеи. В задачи Римского клуба входили разработки общего характера глобального социально-экономического развития с учетом экологического фактора. По численности персонала РК был крайне ограничен. Его руководители давали группам ученых такого направления вопрос-задание — что человечество должно сделать для обеспечения экологической безопасности в связи с дальнейшим ростом производства, увеличением Валового Внутреннего Продукта (ВВП) и продолжения дальнейшего развития процесса взаимодействия общества и природы. Первым докладом Римскому клубу (именно Римскому клубу, а не Римского клуба) была работа группы американских ученых-представителей Массачусетского университета во главе с Д. Медоузом. Она получила официальное название «Пределы роста». Но в широких кругах ученых, и специалистов многих стран стала известной как «первый экологический колокол». Таким образом, в середине XX века уже было понятно, что действительно нужны были новые формы государственной и глобальной экологической политики.

Авторы «Пределов роста» в общем порядке ставили под изучение три основных фактора: демографическая ситуация и возможные пути её разрешения; ситуация с природными ресурсами в связи с усиленным их использованием; загрязнение окружающей природной среды. Вообще, можно сказать, что «Пределы роста» стали, пожалуй, первым шагом в разработке основных концепций в рамках формирования главных положений экологической безопасности. Назовем её «ресурсно-демографическим» подходом. Вообще в социально-экологических исследованиях того времени выделилось три основных позиции: **«алармисты»** (к ним были отнесены в том числе и авторы «Пределов роста»), **«технологисты»** (сторонники развития новых экологически ориентированных технологий) и **«изобилисты»** (приверженцы идеи абсолютного и безграничного богатства природных ресурсов). Правда, имели место и другие оценки, и подходы, но в основном близкие к вышеназванным. Например, «геисты» — сторонники концепции «Гея» предложенной английским ученым Дж. Лавелоком. Он рассматривал биосферу как высокоррелированную систему, способную поддерживать её равновесность, «изобилисты»,

считавшие, что потенциал природы безграничен и, наконец, «армагедонисты» — близкие по основным положениям к алармистам [Арский Ю. М. и др., 1997, сс. 6–7]. Появление такого рода оценок и предложений можно считать теоретическим обоснованием государственной и межгосударственной социально-экологической политики. Однако нужно сказать, что они были ограниченными в рамках точного определения причинно-следственных связей. Их было сложно «просчитать» — как например, по демографическому или ресурсному вопросу. Но, тем не менее, названные нами подходы, носили серьезный и важный характер. Поэтому вообще отказаться от их использования в науке было бы неправильно. Но, конечно, появлялись новые теоретические разработки, и варианты видения проблемы. В том числе это концепция биотической регуляции и стабилизации окружающей природной среды. В России такой подход разработал В. Г. Горшков, санкт-петербургский ученый, биофизик. Он исходил из важности биоты (живого вещества в рамках биосферы) и показал, что к концу XX века человек изымал из биоты более 8% ее массы при том, что максимально можно было вводить в использование биотических ресурсов не более 1–2%. В настоящее время концепция В. Б. Горшкова широко известна, как в России, так за её пределами [Горшков В. Г., Кондратьев К. Я., 1998 г]. Примечательно, что примерно к таким же выводам пришел американский эколог Н. Витоусек. Но нужно сказать, что в последнее время его работы не появлялись в научной литературе.

И, конечно, это концепция устойчивого развития (КУР), которая появилась, как в научной литературе, так и в политических документах (в данном случае — ООН). Вообще этот концепт получил серьезную критику, особенно в России. В российских изданиях такие негативные оценки объяснялись не столько содержательным, сколько лингвистическим определением. Дело в том, что англоязычное понятие «sustainable» переводится на русское слово «поддерживаемое». Но в наши дни КУР рассматривается как данность, это определение получило достаточно широкое использование. Вообще следует дать короткое описание КУР, показать её положительные и отрицательные стороны. Воспользуемся Докладом международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию (МКОСР), который получил название «Наше общее будущее». В нем говорится: «устойчивое развитие — это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Конечно, это очень расплывчатое и малосодержательное определение. Поэтому авторы доклада дают серьезные пояснения и дополнения. «Оно (т.е. устойчивое развитие — Алимов А. А.) включа-

ет в себя два ключевых положений. Во-первых, понятия потребностей, в частности потребностей, необходимых для существования беднейших слоев населения, которые должны быть предметом первостепенного приоритета. И во-вторых, понятия ограничений, обусловленных состоянием технологий и организацией общества накладываемых на способность окружающей среды (несущей ёмкости биосферы) удовлетворять нынешние и будущие потребности [Наше общее будущее. 1989. с. 50]. В таком объяснении сущности КУР мы видим объединение двух задач: социально-экономического развития и сохранения устойчивости биосферы как громадной открытой экосистемы. Таким образом, следует говорить о сочетании (переплетении) трех основных факторов: экономического, социального и экологического. Надо сказать, что за последние 50 лет в этой трехфакторной модели значительных успехов достигнуто не было. Такое положение определяется следующим образом: Доклад МКСОР был представлен второй конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), который получил название «Наше общее будущее». А в декларации четвертой конференции ООН (Рио-де-Жанейро, 2012 г.) было использовано другое название нового доклада — «Какое будущее мы хотим?».

Вообще к началу 1970-х годов в осознании глобальной негативной экологической ситуации наступил перелом. Появились работы радикальной экологической направленности, среди которых следует выделить книгу американского исследователя Макса Николсона (Max Nicholson), названную автором «Экологическая (энвайроментальная) Революция». Путеводитель по новому пониманию Мира [Nicolson M. 1970.]. Автор пишет: «Экологическая (энвайроментальная) революция, в рамках которой мы сейчас живем, является двуликой. Она может рассматриваться, как результат деятельности человеческого общества в глобальном масштабе, так и трансформация нашего отношения к окружающей природной среды. Понимание такого рода изменений на нашей планете показало неизбежность того, что человек должен понять, что ему следует не только управлять природой, но и научиться управлять самим собой, как части природы [Max Nicholson. 1970 р. 15]. Таким образом, можно говорить о значительном прогрессе в понимании теоретических закономерностей, на базе которых можно развивать практические действия, направленные на расширение глобального формата международного сотрудничества, как по линии ООН, так и в рамках многих других международных конференций и семинаров. Теоретическая часть исследований в области окружающей среды и развития с учетом требований КУР появлением новых научных, научно-технических и гуманитарных составляющих.

Методологической основой современного направления международного сотрудничества в области экологического использования мы считаем основные положения учения В.И. Вернадского о ноосфере. В рамках подхода можно выделить следующие положения, выдвинутые ученым в ряде его работ. К ним относятся:

1. Признание человека геологической силой, способной изменить лик Земли;
2. Неспособность человека управлять естественно-природным явлениям и событиям, поскольку практика хозяйственной деятельности человека должна основываться на понимании значимости исследований в этой сфере;
3. Появление новых направлений в исследовании современных проблем. Одной из них является социально-экологическая проблема, что вызовет развития человеческих знаний не по наукам, а по проблемам;
4. Значительное внимание должна получить наука о науке — науковедение, что будет способствовать общему развитию человеческих знаний;
5. Более широко должно быть поставлено образование, включая социально-экологической [См. Вернадский о науке, 1997].

Вообще хорошо известно, что ноосферная теория, разработанная В.И. Вернадским пока не получила ожидаемого подтверждения. Основами причинами такого положения следует считать неподготовленность мирового сообщества к переходу его развития с экономической парадигмы на экологическую. Поэтому можно говорить не столько об утопичности этой теории В.И. Вернадского, сколько о неподготовленности самого человека в понимании значимости и важности его выводов и идей. Вообще надо сказать, что формирование и развитие экологической дипломатии, как важного пути выхода из негативного состояния окружающей природной среды требует определения форм и вариантов её развития. Очевидно, что на глобальном уровне пока решение этого вопроса заметно приторможено. Главная причина такого положения — гигантский разрыв в уровне социально-экономического состояния промышленно-развитых стран и государств развивающейся группы. Именно это положение вызывало недовольство развивающихся стран на всех четырех конференция ООН. Призывы к пределу роста и развития вызывали у представителей стран Азии и Африки негативную реакцию. Они совершенно справедливо говорили о том, что согласно Хартии ООН все страны мира имеют право на развитие. Вторым важным положение в развитии экологической дипломатии является условное разделение её на три основных формы. Во-первых, это региональный аспект, ибо в таком

масштабе легче найти взаимопонимание. Во-вторых — это межрегиональные ситуации, например развитие взаимодействия по вопросам, представляющим межрегиональный интерес. В данном случае можно считать достаточно успешным совместный «поход» в Арктике и Антарктике. И, наконец — это взаимодействие в экологической сфере между государствами и/или группами государств. Серьезной проблемой остаётся возможность принятия решений. Опыт успешного взаимодействия в данном случае в рамках Европейского Союза можно взять как пример понимания и значимости экологической региональной проблемы. Здесь можно выделить две позиции: принятия принципа субсидиарности и разработка регионального экологического права. В Европейском Союзе, разрабатываются и принимаются директивы, а государства-члены ЕС принимая эти директивы, могут разрабатывать свои правовые акты с учетом эколого-географических характеристик.

Конечно, как в любой другой сфере хозяйственной деятельности человека должно быть действенное международное экологическое право. Те правовые рамки, в которых следует разработать основные правовые положения международного экологического права, на данный момент имеют мягкий характер.

Литература

1. Арский Ю.М., Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Кондратьев К.Я., Котляков В.М., Лосев К.С. Экологические проблемы: Что происходит, кто виноват и что делать? М. 1997 г., 139 с.
2. Горшков В.Г., Кондратьев К.Я., Лосев К.С. Глобальные экологические перспективы // Вестник РАН. — 1992 — № 5, сс. 70–81.
3. Наше общее будущее. Доклад международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М. 1989, 1697 с.].
4. Max Nicholson The Environmental Revolution, 1970, Mcgraf-Hill Book Company, 366 p.
5. Вернадский о науке. 1997, т.I, Научное знание, научное творчество, научная мысль. 572 с.

ECOLOGICAL DIPLOMACY: METHODOLOGY AND FORMS OF DEVELOPMENT

A.Alimov

Annotation: *The Article covers the items of modern level in the area of socio-environmental (socio-ecological) global situation and the necessity in working out and realizing new practical forms and approaches in order to solve the above mentioned global problem. In Russian scientific and academic lit-*

erature this topic did not get enough attention and the article should be considered as an actual one and should be estimated as one of the first steps in the area of environmental (socio-ecological), environmental-economic and environmental-political oriented area. In English language academic literature this topic also got not much interest and attention. As none of existing forms and approaches had not come to a success in resolving global socio-ecological situation on different levels — state environmental policy as well as in regional and especially in the global one, the article is focused at getting a positive result in the field of environment and development. At the same time it is necessary to bear in mind that there could be many difficulties in getting a real success as the above mentioned aim is not easy to be resolved. And it will take much time and many efforts to come to a real desirable result. The article is stipulating for wide discussions among those specialists which work in the field of social ecology (environmental studies), as well as in the frames of sustainable development. The article proposes an examination of new approaches and understanding in the area of international cooperation in the field of socio-economic development and natural environment. At the same time it is evident that the way towards resolving of the modern socio-environmental situation will be a problematic one and will take much time. The article also covers theoretical and practical steps in working out real forms and methods for the future environmental policy at different levels: state, regional and global. Author hopes to get wide discussions in the scientific and academic association of the proposals made in the article.

Key words: socio-environment (ecological) situation, natural environment of a human being, new approaches, sustainable development, international cooperation, sustainable development and environmental diplomacy.

Информация об авторе

А. А. Алимов

к.и.н., доцент кафедры Мировой политики Санкт-Петербургского государственного университета,
научный руководитель и разработчик магистерской программы «Международное сотрудничество в области окружающей среды и развития».

РОЛЬ БОТАНИЧЕСКИХ САДОВ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ЭКОЛОГИИ

О. Ю. МИРОНОВА

На XVI Международном ботаническом конгрессе (1999 г.) в США подчеркивалось, что если не принять в ближайшее время действенные меры по сохранению видового разнообразия растений, то к середине XXI века могут быть потеряны $\frac{2}{3}$ из 300 000 видов растений, обитающих в настоящее время на Земле. Отсюда очевидна необходимость разработки и реализации действенных мероприятий по сохранению мирового биологического наследия. Важнейшим шагом в этом направлении послужило принятие мировым сообществом в 1993 году Международной Конвенции о биологическом разнообразии (КБР). В 2003 году Советом ботанических садов России опубликована Стратегия ботанических садов по сохранению биоразнообразия растений [1].

В последние десятилетия отношение к проблеме сохранения биоразнообразия растений приобретает национальный характер, а отношение к растениям, как к национальному достоянию. Изменение климатических и экологических условий территорий приводит к исчезновению редких видов и сокращению популяций растений, что может привести к нарушению пищевой цепочки, а также потере растений с хозяйственно-ценными признаками для медицины, фармакологии, химической промышленности и т.д.

В настоящее время в России существуют традиционные формы заповедников, а также новые формы в виде национальных природных парков, памятников живой и неживой природы, биосферных заповедников, дендрологические парки и ботанические сады.

Современный природно-заповедный фонд РФ включает пять объектов: заповедники, заказники, парки, памятники природы, редкие исчезающие виды, занесённые в Красную книгу. Их объединяет статусность: государственные, природные и заповедные.

Ботанические сады — созданы человеком в целях сохранения биоразнообразия и обогащения растительного мира и в интересах науки, учёбы и культурно-просветительской работы. В них часто про-

водят работы, связанные с интродукцией и акклиматизацией новых видов растений. За нарушение режима особо охраняемых природных территорий законодательством Российской Федерации установлены административная и уголовная ответственность. В соответствии с Федеральным законом № 33-ФЗ от 14 марта 1995 года «Об особо охраняемых природных территориях» ботанические сады и дендрологические парки относятся к категории особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

В России функционирует около 200 ботанических садов, которые различаются по площади, количеству и объемам коллекционных фондов растений, по масштабу научной и просветительской деятельности и другим показателям. Большая часть ботанических садов и дендрариев принадлежит высшим учебным заведениям и является базой для проведения учебного процесса и выполнения экспериментальных научно-исследовательских работ. Деятельность ботанических садов координируется Советом ботанических садов, созданным в 1952 году в системе Академии Наук СССР. Общая площадь, занимаемая ботаническими садами и дендрологическими парками, составляет более 7,5 тыс. га [2].

Коллекционные фонды ботанических садов и дендрологических парков Российской Федерации являются национальным и мировым достоянием.

В то же время, по данным государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году», подготовленного Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее — Госдоклад), на протяжении ряда лет в ботанических садах и дендропарках страны сохраняется неблагоприятная экологическая ситуация, вызванная постоянным воздействием как природных, так и антропогенных факторов, обостряющаяся в результате недостаточного финансирования. Возникновение подобных проблем часто обусловлено известной неопределенностью юридического статуса рассматриваемых объектов [3].

Единственным нормативным правовым актом, регулирующим порядок создания, организации, охраны ботанических садов, является Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (далее — Федеральный закон). Согласно указанному Федеральному закону:

- государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения осуществляются соответственно фе-

деральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды и региональными органами государственной власти;

- задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны конкретного ботанического сада определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об образовании этих учреждений.

В настоящее время управление системой ботанических садов осуществляют различные ведомства: Российская академия наук, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии. Это существенно затрудняет выработку единой государственной политики в отношении ботанических садов и дендрологических парков разной подведомственности.

Также необходимо учитывать, что ботанические сады, входящие в состав вузов, являются структурными подразделениями этих учебных заведений, и их правовой статус и финансирование определяет конкретный вуз, в составе которого находятся ботанические сады и дендрологические парки.

Не смотря на то, что федеральным законодательством ботанические сады отнесены к особо охраняемым природным территориям, Министерство образования и науки Российской Федерации полагает, что на ботанические сады, входящие в состав вузов, действие Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», не распространяется.

Субъекты Российской Федерации также находят различные решения данной проблемы. Так, Постановлением Правительства Пермского края от 28 марта 2008 года № 64-п ботанический сад Пермского государственного университета отнесен к особо охраняемым территориям регионального значения. Ботанический сад Нижегородского государственного университета является объектом культурного наследия регионального значения согласно Постановлению Правительства Нижегородской области от 30 марта 2010 года. № 166.

Аналогичная ситуация возникает в отношении ботанических садов, являющихся филиалами РАН, у которых возникают проблемы с определением правового статуса на региональном уровне. Так, например, Сахалинский филиал Ботанического сада-института ДВО РАН не признается органами прокуратуры особо охраняемой природной территорией, поскольку создан не исполнительным органом государственной власти, а Российской академией наук.

Для ботанических садов, не являющихся особо охраняемыми природными территориями, проблема сохранения целостности территории представляется наиболее актуальной. От целостности территории ботанического сада зависит коллекционная часть, реализация и финансирование исследовательских работ и т.д.

В отличие от заповедников, заказников, национальных и природных парков, основной задачей которых является сохранение природы в естественном состоянии, ботаническими садами решаются вопросы интродукции и селекции растений, обогащение ассортимента технических, пищевых, лекарственных и декоративных растений, используемых в лесном хозяйстве, озеленении, медицине, пищевой промышленности и других отраслях, создаются экспозиции растений.

Разнообразие подходов к природе и ее охране свидетельствует о том, что существовали и существуют различные взгляды на экологические проблемы. Эти взгляды можно сгруппировать в три мировоззренческие направления:

- экологический пессимизм;
- экологический оптимизм, который неизбежно перерастает в экологический волюнтаризм;
- экологический реализм.

Экологический пессимизм придает нашим действиям безысходность, он лишает нас перспективы, признает неизбежность экологической катастрофы.

Экологический оптимизм не желает видеть негативных последствий нашей деятельности, не хочет осознавать, что в природе существуют ограничения, что необходимо поддерживать экологическое равновесие (это путь энтузиастов, вдохновляющий людей на стремительные преобразования в нашей жизни). Экологический реализм признает, что главное в природопользовании сохранить наши ландшафты пригодными для коренных обитателей земли, в т.ч. человека, с сохранением и поддержанием природы, пригодной для жизни.

Страны мира все более дифференцируются на экологически чистые и привлекательные и, наоборот: «грязные» и деградирующие. В странах, которые мы уважительно именуем «высокоразвитыми», в последнее десятилетие бурно проявляется экологическая революция, которая выражается:

- в ресурсосбережении (а точнее в стремлении использовать не свои, и чужие природные ресурсы);
- в стремлении специализироваться на «чистых» отраслях хозяйства;

- в расширении индустрии туризма, рекреационных и охраняемых территорий.

При этом «грязные» производства, отходы и мощности по их переработке перемещаются в страны, отставшие в развитии.

В связи со сложившейся экологической ситуацией в нашей стране и мире активное развитие и стабильное функционирование ботанических садов позволит сохранить, изучить и высадить исчезающие растения для сохранения природного равновесия в исходные зоны произрастания.

Основными задачами ботанических садов в деле охраны растений есть: 1) интродукция малораспространенных в природе, редких, исчезающих эндемичных и реликтовых растений, а также видов находящихся под угрозой исчезновения (сохранение *ex situ*); 2) разработка методов их размножения и культивирования, а также репатриации в природные места произрастания или внедрение в широкую культуру; 3) разработка мероприятий по охране растений в пределах природно-заповедных территорий (*in situ*); 4) формирование генофонда аборигенных и интродуцированных видов растений; 5) создание семенных и полевых генных банков растений; 6) разработка методов использования растений в декоративном садоводстве и озеленении городов и сел; 7) разработка методов реставрации и реконструкции с целью охраны старинных парков и садов; 8) разработка методов интегрированной защиты интродуцированных растений в коллекциях и фитоценозах; 9) пропаганда идей охраны растительного мира и окружающей среды среди населения, образовательная деятельность [1].

Взаимодействие Ботанических садов происходит в нескольких направлениях: 1) биотехнология является одной из возможностей сохранения, размножения и длительного депонирования растений, передачи растительного материала другим ботаническим садам; 2) делектус-обмен семенным материалом редких культур; 3) обмен живым посадочным материалом; 4) изучение /сбор/обмен гербарным материалом; 5) открытие, сбор новых видов растений для коллекций.

За последние 20 лет в развитии биотехнологии растений в России наблюдается спад и прорыв одновременно. Спад связан с незначительным увеличением количества лабораторий, сокращением тематик научных исследований, иногда с необходимостью выбора растений в пользу коммерчески ценных по ряду причин, например, малая государственная поддержка, дороговизна оборудования и химических реактивов, а также дополнительные расходы по содержанию таких лабораторий (энерго- и водоснабжение, т.д.).

Анализируя тенденции научно-исследовательской деятельности различных ботанических садов можно выделить несколько направлений в работе лаборатории биотехнологии растений: 1. изучение морфогенеза растений в условиях *in vitro*; 2. разработка технологий клонального микроразмножения растений; 3. тестирование биологически активных веществ; 4. создание и поддержание банка *in vitro* редких и исчезающих растений. Прорывом можно считать заинтересованность ботанических садов в работах области молекулярной биологии, в частности, в определении степени родства тех или иных растений.

В качестве объектов можно выделить несколько категорий растений:

1. Редкие и исчезающие растения, занесенные в Красную книгу России и/или региона.
2. Растения, относящиеся к культурно-историческому наследию и/или селекционному достоянию.
3. Растения, необходимые для оформления территорий, в том числе городской зоны.
4. Растения, находящиеся в коллекциях в единственном или нескольких экземплярах.
5. Растения, представляющие коммерческий интерес.

Разработанные технологии размножения данных культур могут быть внедрены для получения массового количества растений и создания питомников для выращивания маточных растений. Многие растения нашли свое применение в медицине, химической промышленности и т.д. Например, ввоз эухории (*Eichhórníá crássipe*) на территорию России позволило использовать данное растение для очистки сточных вод. Разработка технологий возделывания и использование многих растений в кулинарии, например, лотоса, стрелолиста, чилима позволяют разнообразить питание населения.

Литература

1. «Стратегия Ботанических садов России в начале третьего тысячелетия»: (30.08. — 1.09.2001, Петрозаводск). Материалы конференции опубликованы при поддержке фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров.
2. Государственная Дума. Рекомендации парламентских слушаний на тему: «О проблемах правового регулирования, организации, охраны и использования дендрологических парков и ботанических садов на территории Российской Федерации». 12 ноября 2010 г. <http://scipeople.ru/group/2465/topic/3109>

3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году». <http://www.bigpowernews.ru/research/docs/document12535.shtml>

Информация об авторе
Миронова Ольга Юрьевна

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», биологический факультет, Ботанический сад, Аптекарский огород

Агроном, к.б.н.

12 9090, город Москва, проспект Мира, дом 26, строение 1

Ботанический сад МГУ «Аптекарский огород»

E-mail: olgmirr@mail.ru

Olga Mironova

PhD

Botanical Garden Lomonosov Moscow State University

Moscow, Aptekarsky Ogorod

12 9090, Moscow, prospect Mira, 26/1

E-mail: olgmirr@mail.ru

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ — МОНГОЛИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

С. К. МУСТАФИН, Р. Н. ШПАКОВА

Аннотация. В статье характеризуются природные условия, современное состояние и государственная стратегия охраны и рационального освоения почв, поверхностных и подземных вод, минерально-сырьевых ресурсов, растительного, животного мира Монголии — государства Центральной Азии, дипломатические отношения с которым Российская Федерация имеет с 5 ноября 1921 года.

Анализируются причины и масштабы расширения опустынивания территории и дефицита качественной питьевой воды для обеспечения населения, как наиболее острые эколого-экономические проблемы Монголии.

Характеризуется современное состояние, масштабы и тенденции развития недропользования Монголии, спектр минерального сырья и стратегия его освоения. Деятельность предприятий минерально-сырьевого комплекса, в настоящее время обеспечивающего динамичное развитие экономики страны, обуславливает трансформацию компонентов окружающей среды и связанные с ней растущие экологические риски.

Проведён анализ современного состояния и оценены перспективы межгосударственного взаимодействия Российской Федерации и Монголии в рамках двусторонних соглашений о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 15 февраля 1994 года и сотрудничестве в области геологического изучения и освоения недр от 2 ноября 1996 года.

Анализ современного состояния и перспектив расширения сотрудничества двух стран в сфере рационального природопользования в рамках Соглашения между Правительствами Российской Федерации и Монголии по охране и использованию трансграничных вод, подписанного 16 февраля 1995 года, позволил обосновать актуальность вопроса развития их взаимодействия в сфере рационального природопользования и снижения региональных экологических рисков.

В статье обозначен экологический аспект реализации региональной стратегии, объединяющей китайский проект «Шелковый путь», российский проект «Транс-Евразийский коридор Razvitie», монгольский проект «Степной путь».

Ключевые слова: природные ресурсы, экологические риски, трансграничный перенос, недропользование, питьевое водоснабжение, экологическое сотрудничество

Введение. Актуальность настоящей работы обусловлена необходимостью оценки современного состояния и определения перспектив дальнейшего сотрудничества Российской Федерации и Монголии в сфере рационального природопользования и снижения экологических рисков, характеризующихся тенденциями расширения в территориальном и качественном отношениях.

Международные отношения между Россией и Монголией всегда оставались дружественными. Однако объем двусторонней торговли резко упал в 1990-е годы и в настоящее время ограничен преимущественно поставками российских энергоносителей. Падение мировых цен на нефть в 2015 году привело к сокращению объема двустороннего товарооборота до порядка 1 млрд долларов по сравнению с 1,6 млрд долларов в 2014 году.

Экологические аспекты сотрудничества двух государств, рассмотрению современного состояния и перспектив развития которых, посвящается данная статья, исследованы недостаточно. Особенно это относится к ситуации последнего периода, характеризующегося появлением новых вызовов — проблем, требующих совместного конструктивного разрешения, как в краткосрочной, так и стратегической перспективе.

В структуре Шанхайской организации сотрудничества (далее ШОС) Российская Федерация является членом со дня образования, а Монголия, вступившая 12 лет назад в качестве страны-наблюдателя, к настоящему времени не повысила свой статус. В качестве приоритетных направлений своего участия в ШОС Монголия рассматривает сотрудничество в сферах инфраструктуры, энергетики и транзитных перевозок.

Саммиты ШОС, прошедшие в г. Уфе (Российская Федерация, 2015 год) и г. Ташкенте (Республика Узбекистан, 2016 год) придали новый мощный импульс для формирования качественно новых принципов сотрудничества между государствами.

Теоретические основания исследования. Теоретическим основанием данного исследования послужила структурированная база данных, характеризующих экологическую обстановку, приоритетные

риски и реальные проблемы, особенно в трансграничной зоне. Следует отметить, что, к сожалению, современный период отличается снижением тонуса сотрудничества России и Монголии в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды от процессов техногенной трансформации.

Исследование: основная часть. Гипотеза научного исследования состоит в обосновании необходимости разработки и развития качественно новой по масштабам и содержанию платформы взаимодействия в сфере экологической безопасности между Россией и Монголией как одного из важнейших элементов формирования прочной структуры всестороннего сотрудничества государств. В качестве приоритетных направлений рационального природопользования и охраны компонентов окружающей природной среды выделяются актуальные для обеих стран сферы — недропользование, водопользование, снижение экологических рисков, особенно в трансграничной зоне.

Методология исследования. С применением системного подхода анализируются основные элементы сложного, динамично развивающегося механизма взаимодействия в системе «природные ресурсы — человеческий капитал» современной Монголии.

Определяется система инструментов, способных обеспечить выявление, оценку и управление, растущими региональными экологическими рисками в целях снижения техногенной трансформации компонентов окружающей природной среды в современных условиях растущего технологического пресса динамично развивающегося промышленного производства Монголии (главным образом, недропользования и строительства).

Участники исследования. Методические подходы, использованные при проведении исследований по рассматриваемой проблеме, ранее были апробированы авторами при комплексном эколого-экономическом изучении природно-техногенных систем арктической зоны Северо-Востока Евразийского континента на примере регионов интенсивного развития современного недропользования в Республике Саха (Якутия) Российской Федерации в период с 2008 года по 2016 год [Григорьев, Мустафин, Шпакова, 2009, с. 18–22].

Материалы исследования. Материалами для исследования послужили данные официальных источников и систематизированные результаты исследований.

Результаты исследования. Проведён анализ результатов и оценены перспективы межгосударственного взаимодействия Российской федерации и Монголии в рамках двусторонних соглашений о сотруд-

ничестве в области охраны окружающей среды от 15 февраля 1994 года и сотрудничестве в области геологического изучения и освоения недр от 2 ноября 1996 года.

Анализ современного состояния и перспектив расширения сотрудничества двух стран в сфере рационального природопользования в рамках Соглашения между Правительствами Российской Федерации и Монголии по охране и использованию трансграничных вод, подписанного 16 февраля 1995 года, позволил обосновать актуальность вопроса развития их взаимодействия в сфере рационального природопользования и снижения региональных экологических рисков.

Анализ результатов. Резко континентальный климат Монголии, характеризующийся преобладанием солнечных дней, сухим воздухом, малым количеством осадков в совокупности образуют экологическую проблему.

Энхтувшин Б., Курас Л.В., Цыбенов Б.Д. в своем исследовании приводят данные отчетов метеорологических наблюдений монгольской метеорологической системы наблюдений. Они отмечают, что среднегодовое количество осадков в течение года на территории Монголии не превышает 250 мм, при этом «максимальное количество осадков выпадает в районе озера Хубсугул, в пустыне Гоби максимальное количество осадков за год составляет всего лишь 100 мм» [Энхтувшин, Курас, Цыбенов, 2013, с. 235–243].

Кроме недостаточной, в целом, влажности климата, острой эколого-социальной проблемой для Монголии было и остаётся неравномерное пространственное распределение поверхностных и подземных водных объектов. Большая часть поверхностных водных ресурсов формируется на высокогорьях Алтая, Хангая, Хэнтэя, Великого Хянганского хребта, области Хубсугула, которые занимают лишь 30% от всей территории Монголии [Монол услын байгаль, 2011].

Как отмечает Т.Б. Цыренова, экономика Монголии «потребляет 0,5 км³ водных ресурсов, из которых 20% составляют поверхностные водные объекты, 80% — подземные» [Цыренова, 2012].

Главная сельскохозяйственная отрасль в Монголии — животноводство. Основным источником водопотребления данной отрасли являются водные ресурсы из подземных источников, рек, озер, ледников, в зимнее время — из снега. поголовье скота растёт, и соответственно увеличивается водопотребление, между тем отмечается падение уровня воды в колодцах примерно на 6–8 метров. Ранее в водных объектах некоторых багов (микрорайонов) воды было достаточно, чтоб можно было ее закачивать вручную, то сейчас в них уровень воды

значительно снизился, что затрудняет водопой скота. В результате этого увеличивается нагрузка на скотоводов при водопое скота, так как значительно увеличилось при этом время, потраченное на водопой. Существенной проблемой развития сельского хозяйства Монголии является как, в целом, недостаточное количество источников полевого водоснабжения, так и отрицательная его динамика. Академик Энхтувшин Б. с коллегами в своем труде «Глобализация и традиционное скотоводство монгольских кочевников» приводят статистику наличия колодцев и водных резервуаров. В 2012 году насчитывалось в Монголии 29,5 тыс. колодцев и 241 водный резервуар. На пастбищах расположено 21,5 тыс. колодцев, что составляет 72,9% [Энхтувшин, Курас, Цыбенков, 2013, с. 235–243].

Недостаточный уровень естественного увлажнения и достаточно интенсивная, в целом, эксплуатация пастбищных земель приводят к их деградации. По данным уже упомянутого выше исследования Энхтувшина Б., Курас Л., Цыбенкова Б. отмечено, что «отмечается тенденция к деградации сельскохозяйственных земель: так общая площадь пастбищ и сенокосных угодий Монголии, составлявшая в 2012 году 112,7 млн га, сократилась к 2011 году за счёт деградации на 0,3 млн га. В 1964 году такие угодья занимали территорию в 122,1 млн га, а к 2012 году уменьшились по площади на 9,4 млн га» [Энхтувшин, Курас, Цыбенкова, 2013, с. 235–243].

Ряд ученых, изучающих данный регион, отмечают что «водоснабжение осуществляется различными способами:

- в городах и крупных населенных пунктах используется центральное водоснабжение;
- на окраинах крупных и в небольших населенных пунктах — водные киоски» [Жамьянов, Михеева, Батонмункуев, Санжеев, Дарбалаева, Осодоев, 2015, с. 61–67].

Правительством Монголии вводятся специальные программы по обеспечению водой пастбищных угодий, предпринимаются попытки перевода скотоводов на полукочевой образ ведения хозяйства, внедряя различные теплые загоны для скота и заготовку кормовых культур, имея конечной целью переход на фермерское хозяйство. Есть опасения, что такие мероприятия могут привести к тому, что монголы могут поменять свой многовековой уклад жизни с кочевого на полукочевой или оседлый.

Главной водоемкой отраслью промышленности Монголии является — горнодобывающая. Недра Монголии обладают высоким минерально-сырьевым потенциалом: по запасам меди и урана она занимает второе место в мире.

Стоимость 10 крупнейших месторождений угля, меди, золота, урана и редких земель Монголии оценивается в 2,75 трлн долларов США. Сведения о крупнейших месторождениях полезных ископаемых Монголии приведены в таблице 1.

На территории Монголии выявлено и разведано свыше 800 месторождений более чем 80 видов полезных ископаемых, установлено 4500 проявлений, обрабатывается более 280 месторождений. Крупнейшим предприятием горной промышленности является совместное монголо-российское предприятие ГОК «Эрдэнэт», перерабатывающее в год 24 млн тонн руды и потребляющее 74 млн м³ воды.

Эксплуатация месторождений обеспечивает сырьём функционирование угольной и золотодобывающей промышленности, цветной металлургии, полевошпатовой и других отраслей.

Таблица 1

Крупнейшие месторождения полезных ископаемых Монголии

Месторождение	Сырьё	Оценка запасов руд и средних содержаний
Нарийн-Сухайт	Уголь	126 млн т
Багануур	Бурый уголь	600 млн т
г/т	Бурый уголь	665 млн т
Мардай	Уран	924,6 тыс. т (9,119% U3O8)
Дорнод	Уран	16,5 млн т (0,175% U3O8)
Гурванбулаг	Уран	10,6 млн т
Тумуртэй	Железная руда	229 млн т (51,15% Fe) Mo Cu Au
Ою-Толгой	Медь, молибден	2300 млн т (1,16% Cu; 0,35 г/т Au)
Цаган-Чулугу	Медь, молибден	10,6 млн т оксида (9,42% Cu; 0,011% Mo), 240 млн т сульфида (0,53% Cu; 0,018 Mo)
Эрдэнэт	Медь, молибден	1200 млн т (0,51% Cu; 0,012 Mo)
Бурен-Хан	Фосфориты	192 млн т
Бороо	Золото	24,5 тыс. т (1,6 г/т)
Тумуртэй	Цинк, свинец	7,7 млн т (11,5% Zn)
Асгат	Серебро	6,4 млн т (351 г/т)

Источник: Минерально-сырьевые ресурсы Монголии. По данным Всемирного банка, свода законов Монголии, [Электронный ресурс]. URL: <http://www.metaltorg.ru/analytics/publication/index.php?id=3631> (дата обращения 10.10.2016)

Динамично развивающееся недропользование оказывает мощное негативное трансформирующее воздействие на все компоненты окружающей природной среды Монголии.

Горнодобывающая промышленность исполняет ведущую роль в формировании экономики Монголии, что способствует появлению тенденции к устойчивости страны на мировых сырьевых рынках, прежде всего это — снижение цен на нефть, цветные металлы и другие виды продукции горной промышленности. В свою очередь экономика страны очень уязвима к изменениям факторов внешней среды.

Особенностью развития экономики Монгольской республики являются этнические, исторические факторы. Изменение спроса на мировых сырьевых рынках, а также рыночные преобразования в экономике способствовали тому, что особо актуальной встала проблема охраны окружающей природной среды и рационального природопользования. Эколого-экономическая политика в сфере недропользования определяется процессами, происходящими в экономической системе страны, в период перехода к рыночным отношениям.

Межгосударственное взаимодействие Российской Федерации и Монголии в настоящее время развиваются в рамках двусторонних соглашений о сотрудничестве в областях: охраны окружающей среды от 15 февраля 1994 года, охране и использованию трансграничных вод (бассейн реки Селенга) от 16 февраля 1995 года, геологического изучения и освоения недр от 2 ноября 1996 года.

Российско-монгольские отношения на современном этапе строятся на основе Договора о дружественных отношениях и сотрудничестве от 20 января 1993 года, что способствует укреплению партнерских отношений. В настоящее время в Монголии действует значительное число российских и российско-монгольских предприятий.

Одним из активно развивающихся направлений сотрудничества России и Монголии является сотрудничество в сфере гидроэнергетики. Российская Федерация и Монголия провели совместное совещание по проектам гидротехнических объектов на реке Селенга, и достигли договоренности о том, что подготовка технико-экономического обоснования для потенциальных проектов строительства ГЭС на реке Селенга должна идти параллельно с оценкой социальных последствий и оценкой воздействия на окружающую среду.

Одним из факторов укрепления сотрудничества должно стать скорейшее подписание Межправительственного Соглашения о создании трансграничной особо охраняемой природной территории «Истоки Амура». В ее состав должны войти Сохинский государственный при-

родный биосферный заповедник (Российская Федерация) и национальный парк «Онон-Бальджинский» (Монголия).

Еще одно из направлений — сотрудничество в области поддержания видового разнообразия животного мира и сохранения исчезающих видов животных. В частности, Россия и Монголия создают совместные рабочие группы с целью исследования и восстановления популяции аргали (алтайских горных баранов) на территории России и Монголии и по реинтродукции аргали на территории России.

В целом успешно реализуются основные положения Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод от 11 февраля 1995 года.

Так, по данным управления Роспотребнадзора по Республике Бурятия с 14 по 16 июня 2016 года в г. Красноярске прошло заседание Совместной рабочей группы по выполнению данного Соглашения. Были рассмотрены предложения о внесении изменений в программы наблюдений за качеством вод трансграничных водных объектов по гидрохимическим и санитарно-эпидемиологическим показателям. Также был рассмотрен проект технического задания для подготовки «Единой бассейновой концепции охраны и использования трансграничных вод бассейна р. Селенга». Стороны выразили готовность продолжать взаимодействие Российско-Монгольского Межправительственного Соглашения по охране и использованию трансграничных вод.

Во время Саммита БРИКС и ШОС 9 июля 2016 года в Уфе Президентом России Владимиром Путиным, Президентом Монголии Цахиагийн Элбэгдоржом, Председателем Китайской Народной Республики Си Цзиньпин была принята Дорожная карта развития сотрудничества между Российской Федерацией, Китайской Народной Республикой и Монголией на среднесрочную перспективу.

Дорожной картой определены следующие приоритеты сотрудничества. В рамках торгово-экономического раздела предполагается: подготовить Программу сотрудничества в экономическом коридоре между Монголией, Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой на основе сопряжения строительства Евразийского экономического союза, Экономического пояса Шелкового пути и «Степного пути»; продолжить в рамках Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана ООН работу по подготовке проекта и подписать межправительственное соглашение по развитию международного автомобильного сообщения между Монголией, Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой.

В случае формирования конкретных предложений о строительстве транзитного нефтепровода из Российской Федерации в Китайскую Народную Республику через территорию Монголии и при достижении консенсуса по вопросу о целесообразности реализации данного проекта, участники Дорожной карты обязуются приступить к подготовке его технико-экономического обоснования.

Сотрудничество в сфере охраны правопорядка, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций предполагает: конструктивный обмен опытом в области противодействия трансграничной организованной преступности, по борьбе с экономическими преступлениями: в том числе с преступлениями, связанными с отмыванием денежных средств, преступлениями против собственности и экологическими преступлениями.

В рамках сотрудничества по контролю качества планируется осуществлять взаимодействие в сфере мониторинга, расследования и профилактики крупных эпидемий животных и растений, содействовать здоровому развитию торговли сельхозпродукцией при условии обеспечения безопасности.

Сотрудничество в области охраны окружающей среды предусмотрено разделом Дорожной карты «Приграничное и региональное сотрудничество». Наряду с охраной окружающей среды данный раздел предусматривает также укрепление сотрудничества в правоохранительной сфере, в области безопасности в приграничных районах, содействие их развитию и процветанию.

В рамках «Гуманитарного сотрудничества» планируется расширять совместные проекты в сфере туризма, в том числе создать специальную рабочую группу по формированию международного туристского маршрута «Великий чайный путь»; оказывать содействие развитию трансграничных туристических маршрутов «По великим озерам: Байкал (Россия) — Хубсугул (Монголия)» с перспективой подключения к нему приграничных территорий Китая и проекта «Степной шелковый путь».

Статус государства-наблюдателя при ШОС предоставляет Монголии возможности для активизации в рамках данной организации взаимодействия с Российской Федерацией, Китайской Народной Республикой и другими государствами-членами в торгово-экономической области, в сферах безопасности, энергетики, транспорта, сельского хозяйства, миграции, охраны окружающей среды и на гуманитарном направлении.

Заключение. В качестве нового направления межгосударственного сотрудничества в сфере охраны природы, предлагается рассмотреть

совместную разработку, формирование и обеспечение оптимального функционирования системы экологического сопровождения всего жизненного цикла 30 проектов, предусмотренных трёхсторонним (Российская Федерация, Монголия, Китайская Народная Республика) Соглашением об экономическом коридоре на Саммитах Шанхайской организации сотрудничества в Уфе (Российская Федерация, 2015 год) и Ташкенте (Республика Узбекистан, 2016 год). При дальнейшем развитии деятельности в рамках действующих соглашений рассматривается совместная разработка формирования и обеспечения оптимального функционирования системы экологического сопровождения на протяжении всего жизненного цикла проектов. Монгольский проект «Степной путь» с общим объёмом инвестиций около 50 млрд долларов, включает 997 км высокоскоростных автодорог, соединяющих Китайскую Народную Республику и Российскую Федерацию, 1100 км железной электрифицированной дороги, расширение сети железных дорог Монголии, строительство газо- и нефтепроводов. Стратегическая цель Соглашения — объединение монгольского проекта «Степной путь», китайского проекта «Шелковый путь» и российской программы «Трансевразийский коридор».

Литература

1. Григорьев В. А. Эколого-экономические аспекты управления природопользованием Развитие Дальнего Востока и Камчатки: Региональные проблемы: Материалы научно-практической конференции, посвященной памяти Р.С. Моисеева /В. А. Григорьев, С. К. Мустафин, Р. Н. Шпакова. — Петропавловск-Камчатский: «Камчатпресс», 2009. С. 18–22
2. Дорожная карта развития сотрудничества между Российской Федерацией, Китайской Народной Республикой и Монголией на среднесрочную перспективу. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.china-embassy.org/rus/zewlzxdt/t1316522.htm> (дата обращения 10.10.2016)
3. Особенности обеспеченности водными ресурсами на модельных территориях в Монголии / Д. Ц. Жамьянов и др. // Вестник БГУ. 2015. №4. С. 61–67.
4. Цыренова Т. Б. Национальные интересы Монголии в области безопасности водных ресурсов / Т. Б. Цыренова. — Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2012. 160 с.
5. Энхтувшин Б. Глобализация и традиционное скотоводство монгольских кочевников / Б. Энхтувшин, Л. В. Курас, Б. Д. Цыбенков //Гуманитарный вектор. 2013. № 4(36). С. 235–243.
6. Монол услын байгаль орчны толов байдлын тайлан 2008–2010 он. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам. — Улаанбаатар, 2011. 80 с.

ECOLOGICAL COOPERATION BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION AND MONGOLIA: PROBLEMS AND PROSPECTS

Sabir K. Mustafin, Raissa N. Shpakova

Abstract. *This report describes the features of natural conditions, today's state and national strategy of protection and rational deployment of soils, surface and subsoil waters, mineral resources, flora and fauna in Mongolia, a state in the Central Asia with which the Russian Federation has diplomatic relations since the 5th of November 1921.*

It provides analysis of the reasons and extent of desertisation of the territory and lack of good potable water for the people as the most serious ecological and social problems of Mongolia.

We give characteristics of the current state, volumes and trends in the development of the subsoil use of Mongolia, variety of the mineral raw materials and strategies of their deployment. The activity of industries of the mineral resources sector which provides dynamic development of the country's economy at the present time determines the components of the environment and relative growing ecological risks.

There is an analysis of the results and evaluation of the prospects of intergovernmental cooperation between the Russian Federation and Mongolia within the frame of bilateral agreements on the collaboration in the field of environmental protection dated February 15th, 1994 and cooperation for geological research and mineral resources deployment dated November 2nd, 1996.

The analysis of the current state and prospects of enlargement of the cooperation of the two countries in the field of reasonable use of natural resources under the Agreement between the Governments of the Russian Federation and Mongolia on the protection and use of transboundary waters signed on February 16th, 1995 allowed to justify the relevance of development of their cooperation in the field of reasonable use of natural resources and decrease of regional ecological risks.

As a new direction of this cooperation in the matter of environmental protection in case of further development within the frame of the agreements in force, we are considering a mutual development of formation and organization of optimized functioning of the system of ecological tracking during the whole vital of the major projects. The realization of major projects has been previewed by a trilateral Agreement on the economic corridor between Russia, Kazakhstan and Mongolia at the summits of Shanghai organization of cooperation which were held in Ufa in 2015 and in Tashkent in 2016.

The article shows the ecological aspect of realization of regional strategy which unites the Chinese project "Silk Road", the Russian project "Trans-Eurasian corridor Razvitie", the Mongolian project "Prairie Road".

Keywords: *natural resources, environmental risks, transboundary transfer, subsoil use, drinking water supply, environmental cooperation.*

Информация об авторе

Сабир Кабирович Мустафин

д-р геол.-минерал. наук, проф.

Башкирский государственный университет, Российская Федерация

Шпакова Раиса Николаевна

канд.географ.наук, доцент, Одинцовский филиал МГИМО МИД России

Sabir K. Mustafin

Dr. Sci. in Geology and Minerology, professor.

Bashkir State University, Russian Federation

Shpakova Raissa Nikolaevna

Candidate of Science (Geography), senior lecturer for Public and Municipal Management and Social Processes at Odintsovo branch of the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO) at the Russian Ministry of Foreign Affairs

МЕЖДУНАРОДНАЯ ТРАНСПОРТИРОВКА ПРИРОДНОГО ГАЗА: ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

А. Л. НОВОСЕЛОВ, И. Ю. НОВОСЕЛОВА, А. А. АВРАМЕНКО

Аннотация. В статье³ рассмотрены прогнозы изменений межтопливной конкуренции в ближайшие десятилетия; способы и технологии транспортировки природного газа (по магистральным трубопроводам, морскими перевозками на судах специальных конструкций: судах LNG (LNG — Liquefied Natural Gas) и судах CNG — Compressed Natural Gas). Приведены сравнительные данные по особенностям использования судов LNG и CNG. Раскрыты основные проблемы и перспективы морской международной транспортировки природного газа. Показаны преимущества морской транспортировки сжатого газа с помощью специальных судов CNG. Отдельное внимание уделяется экологическим аспектам транспортировки природного газа, проблемам безопасности. Приводится экономико-математическая модель оценки возможностей использования морской транспортировки природного газа для различных расстояний и объемов потребления. **Модель основывается на оценке NPV (Net Present Value), что позволяет учесть фактор времени.** В модели учитываются вероятностные оценки событий с помощью дерева сценариев и возможные изменения цен и затрат на транспортировку с помощью метода статистических испытаний. При реализации метода статистических испытаний предлагается воспользоваться треугольным распределением варьируемых параметров — цены на природный газ и затрат на добычу и транспортировку. Подробный алгоритм дает ясное представление об особенностях обработки информации. Полученные результаты анализируются с помощью специальных критериев и графиков. Рассматриваются вопросы повышения эффективности использования морских транспортировок сжатого природного газа за счет использования государственно-част-

³ При поддержке гранта Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ №17-02-00010а

ного партнерства. Приводятся данные, подтверждающие тезис о необходимости развития Российского флота судов CNG.

Ключевые слова: *природный газ, морская транспортировка сжатого газа, чистый дисконтированный доход, треугольное распределение, метод статистических испытаний, сценарное дерево.*

Введение. Обеспечение доступа к энергии является одной из глобальных проблем современности и одной из заявленных целей Инициативы ООН по объявлению 2014–2024 гг. Десятилетием устойчивой энергетики для всех. Согласно данной инициативе, к 2030 году необходимо решить три взаимозависимые задачи: обеспечение всеобщего доступа к современным источникам энергии, удвоение уровня энергетической эффективности и удвоение доли возобновляемых источников энергии в мировом энергетическом балансе [Алиев, 2016, с. 70–73].

В 2015 году вышел специальный выпуск Прогноза мировой энергетики с названием «Энергетика и изменения климата» Мирового Энергетического Агентства [Energy Climate and Change, 2016]. В этом докладе подчеркивается безотлагательная потребность ускорить развитие новых технологий, которые, в конечном счете, играют определяющее значение для трансформации глобальной энергетической системы в систему, отвечающую поставленным, в том числе экологическим, целям.

В «Прогнозе развития энергетики мира и России до 2040 года», подготовленном «Институтом энергетических исследований Российской академии наук» (ИНЭИ РАН) и «Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации» в 2014 году, в частности, указывается что [Прогноз развития энергетики, 2014]:

- за период с 2010 по 2040 год вырастет спрос на все энергоносители: на нефть — на 19%, уголь — 36% (в основном в период до 2020 года), газ — 64%, атомную энергию — 72%, возобновляемые источники энергии (ВИЭ) — 92%;
- нефть окончательно перестанет доминировать в топливной корзине и к 2040 году прогнозируется выравнивание долей ископаемых видов топлива (нефть — 26%, газ — 24%, уголь — 26%) и неископаемых (в сумме 24%), что свидетельствует о развитии межтопливной конкуренции и повышении устойчивости энергоснабжения;
- ближайшая четверть века будет «эрой газа», однако не для всех регионов мира. Прирост потребления газа за период до 2040 года в основном обеспечивается развивающимися странами — их спрос за 30 лет вырастет на 90%. Основной прирост потребления будет происходить в развивающихся странах Азии;

Таблица 1

Экологичность основных видов топлива

Вид топлива	Уровень экологичности
Газ	Высокая
Нефть	Средняя
Каменный уголь	Низкая
Бурый уголь, торф	Очень низкая

Источник: Зенгина Т.Ю. Ресурсопользование: Учебное пособие. — Москва-Ухта: ИУИБ, 2012. — 272 с.

- к 2040 году около 80% предложения газа будут обеспечивать месторождения традиционного газа.

Международная торговля газом будет расти, как отмечается в [Доставка газа, 2012, с. 3], страны-потребители будут наращивать усилия по диверсификации своих источников и маршрутов снабжения.

Использование природного газа в мировой экономике постоянно возрастает и по причинам необходимости перехода к «зеленому» развитию [Потравный, 2016, с. 438–450]. Природный газ — самое чистое из ископаемых топлив (см. табл.1). Потенциальные уровни выбросов серы, азота и твердых частиц при сжигании газа на несколько порядков ниже соответствующих уровней для нефти и угля. Помимо низких уровней выбросов загрязняющих веществ при сгорании газа образуется намного меньше парниковых газов [С. Эндрю МакИнтош, 2008].

Помимо экологичности, природный газ обладает еще рядом положительных свойств — высокой теплотворной способностью, хорошей транспортабельностью. Международная торговля углеводородами, в частности, природным газом, во многом зависит именно от возможностей его транспортировки.

Россия обладает значительными запасами природного газа и в состоянии обеспечить потребности собственной экономики, а также экономики своих западных и восточных соседей. Транспортировка природного газа в больших объемах требует использования различных средств, среди которых до последнего времени преобладал трубопроводный транспорт. Газопроводы, построенные в советское время, за последние десятилетия были дополнены современными газопроводами «Северный поток», «Сила Сибири». Однако в условиях сложных и динамичных международных отношений начала XXI века данный вид транспорта не может полностью удовлетворять требованиям междуна-

родной торговли. Необходимо использование альтернативных вариантов транспортировки, к которым относятся морские перевозки газа.

Основные технологии транспортировки природного газа — трубопроводы (в т.ч. морские) и транспортировка газа в сжиженном состоянии (СПГ — сжиженный природный газ) на судах *LNG* (*LNG* — *liquefied Natural gas*), также возможна транспортировка сжатого газа (КПГ — компримированный природный газ) на судах *CNG* (*CNG* — *Compressed Natural Gas*⁴). Газ от мест добычи доставляется потребителям в основном именно по магистральным трубопроводам (75%) по суше и подводными трубопроводами, а также, в меньшей степени, в сжиженном виде *LNG* — танкерами (25%) [Власьев, 2015, с. 3].

Существует промежуточная технология между сжиженным и компримированным газом, когда метан находится при более низких давлениях, чем в случае КПГ, но зато при более высоких температурах, чем СПГ, — в растворенном, т.е. абсорбированном виде. Причем, если адсорбентом является другой углеводород или их смесь, то технология обозначается *LNG Lite™* или *Compressed Gas Liquid™* (*CGL™*). Если же растворитель — вода, то есть метан перевозится в форме метангидрата, то это гидратизированный природный газ ГПГ. Совсем новый способ транспортировки — в твердом пористом адсорбенте при давлении 4,5 МПа. Эта технология называется АПГ (ANG) [Гайворонский, 2012].

Значительные запасы природного газа находятся в удалённых районах, где нет местного рынка и откуда его транспортировка по трубопроводам может оказаться нерентабельной. До 50% запасов мирового природного газа приходится на малые и средние месторождения, расположенные на континентальном шельфе и в прибрежной зоне. Основная их часть находится на удалении 500–1000 морских миль от основных рынков-импортеров природного газа [Гайворонский, 2012]. Три четверти разведанных на сегодняшний день морских месторождений природного газа в мире остаются неразработанными из-за высокой стоимости транспортировки [Власьев, 2015, с. 3]. В условиях истощения ресурсов месторождений в традиционных районах добычи природного газа и постоянно растущего спроса на энергоносители на основных рынках-импортерах мировая энергетическая индустрия ведёт интенсивный поиск новых возможностей освоения таких месторождений [Власов, 2006].

Прокладка как наземных, так и подводных трубопроводов с ростом расстояний увеличивает себестоимость традиционного природного

⁴ В англоязычной литературе также используется термин *Pressurised Natural Gas* (PNG)

газа. Если сравнивать экологические последствия способов доставки газа потребителю: трубопроводами или перевозкой морскими судами, то следует отметить, что строительство и эксплуатация трубопроводов сопровождаются большими рисками долгосрочного и краткосрочного, косвенного и прямого негативного воздействия. Прокладка трасс магистральных трубопроводов на суше прямо воздействует на почву, растительный покров, увеличивает глубину промерзания и протаивания, косвенно оказывает влияние на фауну региона вследствие изменения геоландшафта. Реализация международных проектов по строительству трубопроводов сопряжена со значительными финансовыми затратами, в том числе на экологическую оценку. Например, газопровод «Северный поток» проходит по акваториям, попадающим под юрисдикцию пяти государств: России, Финляндии, Швеции, Дании и Германии. После получения всех необходимых соглашений от каждой стороны началась разработка пяти программ экологического мониторинга в соответствии с законодательством и принятыми нормами каждой из стран. Данные исследования и разработки стоили компании Nord Stream AG более 100 млн евро.

Таким образом, при благоприятных условиях цена поставки газа танкером может быть ниже цены поставки по газопроводу почти на порядок [Доставка газа, 2012, с. 3].

В первом варианте транспортировки морскими судами (*LNG*) — сжиженный природный газ получают при охлаждении природного газа до температуры -160°C . При этом происходит сжатие газа по объему в 600 раз, а его вес уменьшается вдвое по сравнению с газообразным состоянием. Во втором варианте (*CNG*) природный газ в сжатом состоянии транспортируется в баллонах под давлением до 25 МПа на судах специальной постройки. Существует достаточно большое количество вариантов проектов подобных судов, различных по компоновке и типу используемых грузовых емкостей. По сравнению с судами *LNG* суда *CNG* отличает простота конструкции и конструкционных материалов.

В последние годы на судах СПГ монтируются криогенные установки для поддержания температуры (-161 гр. по Цельсию), неисправность которых, особенно в южных морях, может привести к непоправимым катастрофам и значительно удорожает стоимость судна.

Современный завод по сжижению природного газа может стоить, в зависимости от его производительности, в диапазоне от 750 млн долл. до 3–4 млрд долл. Стоимость же станции по компрессии (сжатию) на порядок ниже. Величина полных инвестиций в реализацию *LNG* — проекта (с учетом всей специальной береговой инфраструктуры) — от 1,5 до 4,7 млрд долл. Для обеспечения рентабельности *LNG* — проектов

Таблица 2

Особенности транспорта газа на судах *LNG* и *CNG*

LNG	CNG
Существует законодательная база, регламентирующая классы судов для транспортировки LNG	До недавнего времени не существовало полноценных норм и правил транспортировки газа под таким высоким давлением
Судно LNG транспортирует 180 000 м. куб. газа	Судно того же физического размера, способно перевезти лишь 30 000 м.куб. CNG
Газ должен быть очень чистым и не содержать нежелательных примесей, таких как вода, ртуть, углекислый газ. Процесс сжижения природного газа является весьма энергоемким и дорогостоящим	Получение значительной экономии, за счёт исключения отдельных технологических процессов (очистная установка + установка для вторичного сжижения газов + регазификационная установка)
Потери газа — 8–10%	Потери газа — 2–5%

Источник: по материалам⁵

перспективны лишь месторождения с большой производительностью (14–28 млн м³/день) и достаточным уровнем долгосрочного спроса на газ с рассматриваемого пункта отправления [Власьев, 2015, с. 3].

Получение прибыли от применения КПГ и АПГ по сравнению с другими проектами транспортировки газа связано не только с низкими капиталовложениями в проект, но и с его реализацией с использованием таких возможностей, как загрузка и разгрузка вне терминалов, безопасность транспортировки. Транспортировка газа не связана с прохождением трасс маршрутов через другие государства, но требует согласования для прохождения каналов и вхождения в порты размещения терминалов. Сосуды для транспортировки сжатого природного газа сертифицированы по стандартам ISO и допущены для транспортировки газа морским (водным) путем [Гайворонский, 2012].

Сравнение двух технологий транспорта газа на судах, по другим, не менее важным критериям, приведено в табл. 2.

Транспортировка газа не в сжиженном, а в сжатом виде обладает еще одним преимуществом, она в незначительной степени зависит от политической ситуации в мире. Если трубопровод буквально привязан

⁵ Природный газ в сжатом виде и его транспортировка CNG-танкерами [Электронный ресурс]. URL: http://www.him-prom.ru/articles/articles_450.html (дата обращения 10.01.2017)

к заданному маршруту, то линии перевозки LNG скреплены долгосрочными финансовыми соглашениями. В настоящее время мировой рынок производителей СПГ уже сложился и делится между странами Южной Азии, Африки, Среднего Востока, Австралии и Америки. Так, азиатские страны (Индонезия, Малайзия, Бруней) производят более 44% мирового экспорта СПГ. В общем производстве Африка (Алжир и другие) занимает второе место в мире (25%), далее — страны Среднего Востока (21%), Австралия (6%) и Америка (4%). Среднее расстояние транспортировки партий СПГ по долгосрочному договору составляет 3324 морские мили. Среднее расстояние перевозок при совершении краткосрочных операций намного больше — 4795 морских миль. Технологии КПГ и АПГ способны составить весомую конкуренцию СПГ на ряде существующих рынков за счет меньшей стоимости, а также занять неохваченные СПГ рынки. Важной особенностью всех трех новых технологий является возможность офшорной загрузки судна газом прямо из морской скважины. Далее можно доставить газ на ближайший берег или на экспорт, причем никаких специальных сооружений в портах не требуется — газ из танков поступает прямо в магистральную трубу. Это кардинальное решение проблемы добычи газа на шельфе. Суда CNG обеспечат транспортировку даже небольшого количества газа, а следовательно, открывается возможность эксплуатации малых месторождений и месторождений, расположенных в глубоководных или арктических зонах. Флот таких танкеров может быть более мобильным, если будет состоять из судов меньшего размера, и большим количественно, что позволит доставлять газ каждый день непосредственно к трубопроводу [Гайворонский, 2012].

Проблема утилизации попутного газа при освоении морских нефтяных месторождений, также может быть решена с использованием судов CNG для его вывоза, что позволит получать и дополнительную прибыль. Использование судов CNG позволяет решить проблемы газоснабжения труднодоступных (в силу различных причин) прибрежных территорий, например, таких как отдельные регионы Дальнего Востока (например, с более чем 30 средних и малых месторождений шельфа о. Сахалин), Калининградская область, Кольский полуостров⁶.

Таким образом, транспортировка сжатого газа на судах **CNG** является новым перспективным способом транспортировки природного газа. Важнейшей задачей является определение дистанции перевозки при определенных объемах поставки природного газа и установлен-

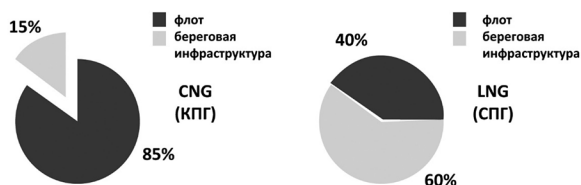
⁶ Морская транспортировка сжатого газа [Электронный ресурс]. URL: <http://www.maritimemarket.ru/article.phtml?id=218> (дата обращения 10.01.2017)

ных стоимостных характеристиках (ценах на природный газ, затратах на добычу и транспортировку, затратах на оборудование портовых сооружений, затратах на строительство судов для морской перевозки сжатого природного газа).

Теоретические основания исследования. Особенностью использования способа транспортировки газа на судах CNG, являются:

1. Низкие капиталовложения, поскольку в порту отправки необходима лишь установка компрессора для закачки природного газа в баллоны судов CNG, а в порту прибытия нет необходимости в дорогостоящем оборудовании (см. рис. 1);

Рис. 1. Сравнение технологий CNG и LNG с точки зрения распределения затрат на постройку судов и инфраструктуры⁷



2. Низкая экологическая нагрузка во время строительства и эксплуатации;
3. Возможность изменения маршрутов перевозки;
4. Гибкое использование судов CNG при изменении маршрута, корректировки объемов перевозки природного газа;
5. Расширение возможности эксплуатации низкорентабельных месторождения природного газа на континентальном шельфе;
6. Формирование новой рыночной ниши по морской транспортировке сжатого природного газа;
7. Создание новых мощностей и рабочих мест для производства судов CNG востребованных на внутреннем и внешнем рынках.

При оценке эффективности использования морской транспортировки сжатого природного газа следует учитывать такие альтернативы, как протяженность маршрута транспортировки, объем годовой транспортировки. При этом затраты на постройку судов для морской транспортировки, тарифы на газ, эксплуатационные затраты.

⁷ Там же.

В качестве критерия для оценки эффективности целесообразно использовать чистый дисконтированный доход (NPV — *Net Present Value*). В качестве горизонта расчета T необходимо использовать срок эксплуатации морского судна такого класса — $T = 25$ лет. Ставку дисконтирования необходимо принять на уровне средней ставки из топ пяти банков России. Для 2016 года это следующие банки: Сбербанк, ВТБ24, Газпромбанк, Альфабанк, Банк Москвы. В настоящих расчетах ставка дисконтирования была принята на уровне 10% ($r = 0,1$).

Расчет NPV должен быть проведен для различных сочетаний протяженности морской транспортировки и годовых объемов потребления природного газа. В случае, если NPV больше нуля — вариант морской транспортировки является экономически целесообразным.

Исследование: основная часть. Методология исследования базируется на проведении расчетов для различных вариантов сочетания протяженности маршрута для морской транспортировки сжатого газа и объемов потребления природного газа. Протяженности маршрутов i для проведения расчетов принимаются на уровне 300 км; далее от 1000 км до 5000 км с интервалом 1000 км, т.е. рассматривается $i = 1, 2, \dots, 6$ вариантов протяженностей маршрутов транспортировки. Варианты $i = 1, 2, \dots, 6$ объемов потребления (транспортировки) природного газа приведены в табл.3.

Таблица 3

Варианты объемов потребления (транспортировки) природного газа для проведения многовариантных расчетов

Название показателя	Значения объемов потребления (транспортировки) природного газа по вариантам проведения расчетов					
	1	2	3	4	5	6
Объем транспортировки, млн т/год	1	3	5	7,5	10	15
Объем транспортировки, млрд м ³ /год	1,44	4,31	7,18	10,78	14,37	21,55

Тогда оценка эффективности морской транспортировки сжатого газа по маршруту i для объема j определяется по формуле:

$$NPV_{ij} = \sum_{t=1}^T (C_i Q_{ij} - S_{ij} Q_{ij} - Z) (1-r)^{t-1}, \quad (1)$$

где C_i — цена реализации м³ природного газа в стране i , евро/м³; Q_{ij} — объем транспортировки прир одного газа по маршруту i для варианта j , м³; S_{ij} — затраты на транспортировку природного газа по маршруту i для

варианта j , евро/м³; Z — капитальные затраты на строительство морских судов для перевозки сжатого газа и портовых сооружений, евро.

Приведенная выше модель является прогнозной и для повышения достоверности оценки эффективности морской транспортировки природного газа, целесообразно учесть неопределенность стоимостных параметров и альтернативы реализации ключевых событий, к которым относятся реализация проектов «Северный поток-2», «Турецкий поток», «Турецкий канал» и др. В предложенной модели цена реализации 1 м³ природного газа в стране i ; затраты на транспортировку природного газа по маршруту i для варианта j ; капитальные затраты на строительство морских судов для перевозки сжатого газа и портовых сооружений полагаются случайными величинами, для которых известны минимальные, ожидаемые и максимальные значения, т.е. $C_i = (C_i^{\min}; C_i^*; C_i^{\max})$; $S_{ij} = (S_{ij}^{\min}; S_{ij}^*; S_{ij}^{\max})$; $Z = (Z^{\min}; Z^*; Z^{\max})$. Вероятностная оценка экономической эффективности основывается на методе статистических испытаний, позволяющем провести большое число расчетов ($N = 1000$) значений NPV_{ij} для каждого из вариантов $s = 1, 2, \dots, 36$, т.е. сочетаний (i, j) .

Для проведения указанных вероятностных расчетов следует воспользоваться формулой расчета NPV с случайно изменяемыми стоимостными параметрами $C_i(\omega)$, $S_{ij}(\omega)$ и $Z(\omega)$:

$$NPV_{ij} = \sum_{t=1}^T [C_i(\omega)Q_{ij} - S_{ij}(\omega)Q_{ij} - Z(\omega)](1-r)^{t-1} \quad (2)$$

Для отражения вероятностной структуры ключевых параметров предлагается использовать сценарный подход [Потравный, 2016, с. 438–450]. В этом случае для каждого из исходов сценарного дерева следует провести расчет NPV по формуле (2). Параметры модели (2), зависящие от случайных факторов, задаются с помощью минимальной и максимальной границы, а также промежуточного (ожидаемого) значения, т.е. в общем случае $\tilde{n} = (c^{\text{left}}, c^{\text{exp}}, c^{\text{right}})$. Тогда можно воспользоваться треугольным законом распределения [Новоселова, 2015, с. 66–70].

$$c(\omega) = \begin{cases} c^{\text{left}} + \sqrt{\omega(c^{\text{exp}} - c^{\text{left}})(c^{\text{right}} - c^{\text{left}})} & \text{при } \omega \leq \frac{c^{\text{exp}} - c^{\text{left}}}{c^{\text{right}} - c^{\text{left}}} \\ c^{\text{right}} - \sqrt{(1-\omega)(c^{\text{right}} - c^{\text{exp}})(c^{\text{right}} - c^{\text{left}})} & \text{при } \omega > \frac{c^{\text{exp}} - c^{\text{left}}}{c^{\text{right}} - c^{\text{left}}} \end{cases} \quad (3)$$

где $\omega \in (0, 1)$ случайное число, полученное с помощью генератора случайных чисел.

В соответствии с методом статистических испытаний, следует провести большое число расчетов параметров модели (2), например,

$N = 1000$. Это позволит для каждого из полученных вариантов сформировать различные численные значения рассматриваемой модели и для них провести оптимизационные расчеты. При проведении $k = 1, 2, \dots, N$ расчетов $NPV_{ij}(k)$, полученный массив значений чистого дисконтированного дохода следует разделить на интервалы, для которых найти число попаданий полученных значений:

Диапазон между минимальным и максимальным значением NPV следует разделить на интервалы. Если предполагается получить K интервалов, то размер интервалов рассчитывается по формуле:

$$\Delta = \frac{NPV^{\max} - NPV^{\min}}{K}, \quad (4)$$

где K — количество интервалов, на которые разбивается диапазон.

Далее необходимо найти границы интервалов так, как это показано в табл. 4.

Таблица 4

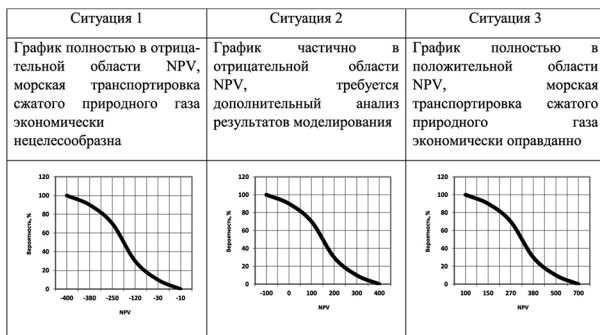
Определение границ для выделенных интервалов

Номер интервала I	Расчет левой границы NPV_I^{left}	Расчет правой границы NPV_I^{right}
$I = 1$	$NPV_1^{\text{left}} = NPV^{\min}$	$NPV_1^{\text{right}} = NPV_1^{\text{left}} + \Delta$
$I = 2$	$NPV_2^{\text{left}} = NPV_1^{\text{right}}$	$NPV_2^{\text{right}} = NPV_2^{\text{left}} + \Delta$
$I = 3$	$NPV_3^{\text{left}} = NPV_2^{\text{right}}$	$NPV_3^{\text{right}} = NPV_3^{\text{left}} + \Delta$
...	...	...
$I = K$	$NPV_K^{\text{left}} = NPV_{K-1}^{\text{right}}$	$NPV_K^{\text{right}} = NPV_K^{\text{left}} + \Delta$

Исходя из найденных границ интервалов, следует провести расчет количества попаданий значений $\{NPV(k), k = 1, 2, \dots, N\}$ в соответствующие интервалы, т.е. $N_i, I = 1, 2, \dots, K$. После этого проводится нормирование частот, так, чтобы их сумма была равна 100 по формуле: $\tilde{N}_i = \frac{N_i}{N} \times 100$. На

основании нормированных частот проводится построение вероятностного графика NPV. При этом вероятность для левой границы интервала $NPV_1^{\text{left}} = NPV^{\min}$ будет равна 100%: $P_1 = 100\%$. Вероятность правой границы первого интервала NPV_1^{right} равной левой границе второго интервала равна $P_2 = P_1 - \tilde{N}_1$. Процесс продолжается до тех пор, пока не будет получена вероятность правой границы последнего интервала. На рис. 2 приведены три ситуации, которые могут возникнуть в процессе моделирования.

Рис. 2. Ситуации вероятностной оценки эффективности морской транспортировки сжатого газа и альтернативы решения



Результаты, полученные в ситуации 2, следует проанализировать с помощью ряда специальных критериев: ожидаемое значение NPV^{ev} (*ev* — *expected value*); ожидаемые потери NPV^{el} (*el* — *expected losses*); ожидаемый выигрыш NPV^{eg} (*eg* — *expected gains*); дисперсия и среднее квадратическое отклонение; коэффициент вариации Var ; коэффициент ожидаемых потерь K^{el} ; вероятность реализации неэффективного проекта P^{en} .

Анализ этих показателей позволяет сделать вывод о целесообразности морской транспортировки природного газа по маршруту i для варианта j .

Процедура исследования. Для проведения расчетов был разработан специальный алгоритм, позволяющий провести оценку экономической эффективности морской транспортировки сжатого природного газа. Алгоритм состоит из следующей последовательности шагов:

Шаг 1. Задаются начальные варианты сочетаний $i = 1, j = 1$.

Шаг 2. Проводится серия расчетов чистого дисконтированного дохода для $k = 1, 2, \dots, N$, в результате которых определяются значения $NPV_{ij}(k)$.

Шаг 3. Формируется вероятностная кривая NPV_{ij} для рассматриваемого варианта сочетаний i и j .

Шаг 4. Проверка: если $j = 6$, то переход к шагу 5; в противном случае $j = j + 1$, переход к шагу 2.

Шаг 5. $j = 1$. Проверка: если $i = 6$, то переход к шагу 6; в противном случае $i = i + 1$, переход к шагу 2.

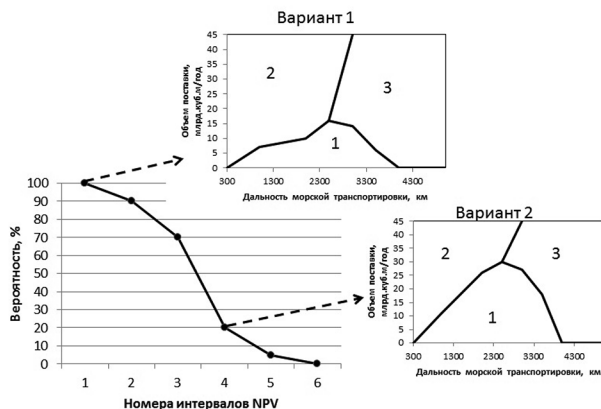
Шаг 6. Формирование вероятностной оценки эффективного использования морской транспортировки сжатого природного газа.

Шаг 7. Отсев вариантов NPV, относящихся к ситуации 3 (рис. 2) и к ситуации 2 с учетом негативных результатов анализа по вышеуказанным специальным оценочным критериям.

Шаг 8. Формирование интегральной вероятностной кривой путем взвешенного суммирования полученных для исходов сценарного дерева вероятностных кривых NPV (выступают итоговые вероятности исходов для сценарного дерева).

Результаты исследования. Для оценки эколого-экономической эффективности использования судов **CNG** авторами разработана экономико-математическая модель, позволяющая оценить возможности использования данного варианта морской транспортировки природного газа, например, для Балтийского и Черного морей с учетом риска и неопределенности внешних факторов (цен на природный газ, объемов поставок и др.). Модель основывается на оценке **NPV (Net Present Value)**, что позволяет учесть фактор времени. Альтернативные маршруты морских перевозок дают возможность определить предельные дальности транспортировки, капиталовложения оцениваются исходя из количества судов, обслуживающих перевозку природного газа для различных объемов спроса в странах-импортерах. В результате расчетов определяются вероятностные оценки эффективности и оптимальные характеристики и численность судов **CNG**, поскольку внешние факторы варьируются с помощью метода статистического моделирования (рис. 3).

Рис. 3. Вероятностная кривая NPV и некоторые варианты эффективного использования морской транспортировки сжатого газа: 1 — использование судов **CNG**; 2 — использование морских трубопроводов; 3 — использование судов **LNG**.



На рис. 3 для вероятностной кривой оценки эффективности морской транспортировки сжатого газа (*CNG*) вынесены два варианта: для 100% и 20% вероятности. На этих выносках представлены зоны сочетания расстояний объема потребления газа, при которых эффективны различные виды морской транспортировки газа. Во втором варианте возможности использования судов *CNG* существенно расширяются.

Анализ результатов. Разработанная модель и метод оценки эффективности транспортировки сжатого газа основываются на оценке альтернативных маршрутов морских перевозок; дают возможность определить предельные эффективные дальности транспортировки; капиталовложения оцениваются исходя из количества судов, обслуживающих перевозку природного газа для различных объемов спроса в странах-импортерах.

В результате расчетов определяются вероятностные оценки эффективности и оптимальные характеристики и численность судов *CNG*, поскольку внешние факторы варьируются с помощью метода статистического моделирования и сценарного дерева. Применение морской транспортировки сжатого природного газа особенно интересно в силу гибкости использования судов *CNG* при изменении маршрута, корректировки объемов перевозки природного газа, возможности вовлечения в эксплуатацию низкорентабельных месторождения природного газа на континентальном шельфе. Развитие морской транспортировки сжатого природного газа позволит создать новые производственные мощности и рабочие места для производства судов *CNG* востребованных на внутреннем и внешнем рынках, выйти на новый рынок услуг по транспортировке сжатого природного газа на этапе его формирования в числе первых операторов судов *CNG*. Освоение производства высокотехнологичных и дорогостоящих объектов морской техники — судов *CNG*, позволит России получать прибыль от их продажи и аренды.

Повысить экономическую привлекательность морской транспортировки сжатого газа даст возможность реализация механизма государственно-частного партнерства. В этом случае, часть капитальных затрат по формированию инфраструктуры и строительству судов для транспортировки сжатого газа возьмет на себя Федеральный бюджет. В результате повысится эффективность рассматриваемого проекта и представленные на рис. 3 границы использования морской транспортировки сжатого газа будут существенно расширены.

Заключение. Разработанный методический инструментарий даст возможность оценить конкретный маршрут международной морской транспортировки сжатого газа, учесть неопределенность цен на газ

и затрат на его добычу и транспортировку. Например, в область эффективную для морской транспортировки сжатого газа попадают⁸ месторождения расположенные в Баренцевом море (более 50 средних и малых месторождений), а также варианты морской перевозки для стран Средиземноморского региона. Эти страны находятся на удалении 1500–1700 морских миль от мест потенциальной отгрузки CNG, что делает поставки газа судами CNG экономически конкурентоспособными по отношению к энергоносителям, доступным на этом рынке из других источников. В Средиземноморском регионе в решении проблемы газоснабжения за счет поставок российского природного газа судами CNG потенциально заинтересованы Кипр, Греция и Израиль (удалениях от 1300 до 1700 морских миль). Потребности каждой из стран лежат в пределах 0,8–1,5 млрд м³ природного газа в год. Большой потенциал использования судов CNG имеется в и Балтийском море.

Формирование новой рыночной ниши по морской транспортировке за счет реализации проекта строительства и эксплуатации судов для перевозки сжатого природного газа представляется весьма перспективным направлением усиления международного сотрудничества. Дешевизна инфраструктуры для принимающей стороны весьма привлекательны для стран-потребителей, а гибкость (возможность оперативного изменения маршрутов) является привлекательной для России. В условиях высокого динамизма международной обстановки, отсутствия стабильности в международных отношениях и торговле именно такие мобильные проекты должны найти применение на практике.

Литература

1. Алиев Р.А. Глобальные эколого-энергетические тренды. Сборник статей международной исследовательской организации «Cognitio» по материалам XIII международной научно-практической конференции: «Актуальные проблемы науки XXI века» 2 часть, г. Москва: сборник со статьями (уровень стандарта, академический уровень). — М.: Международная исследовательская организация «Cognitio», 2016. с. 70–73.
2. Власов А.А. Морская транспортировка сжатого газа. Новые возможности для освоения месторождений природного газа на шельфе / А.А. Власов, А.Н. Блинков // Морская Биржа, 2006, №2 (16), с. 65–69.
3. Власьев М.В. Техничко-экономическое исследование целесообразности создания судов для транспортировки природного газа в сжатом состоянии //

⁸ Морская транспортировка сжатого газа [Электронный ресурс]. URL: <http://www.maritimemarket.ru/article.phtml?id=218> (дата обращения 10.01.2017)

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата технических наук, СПбГМТУ, г. Санкт-Петербург, 2015.

4. Гайворонский Ю., Кириков Д. Морская транспортировка компримированного природного газа КПП: мировой опыт и российские перспективы 2012 [Электронный ресурс]. URL: [http://moi-yahty.ru/morskaya-trans-
portirovka-komprimirovannogo-prirodnogo-gaza-kpg-mirovoj-opyt-
i-rossijskie-perspektivy](http://moi-yahty.ru/morskaya-transportirovka-komprimirovannogo-prirodnogo-gaza-kpg-mirovoj-opyt-i-rossijskie-perspektivy) (дата обращения 10.01.2017)
5. Доставка газа на рынок. Тарифы на услуги по транзиту и транспортировке газа в странах Договора к Энергетической Хартии: Вопросы законодательства и методики расчёта тарифов. Секретариат Энергетической Хартии, 2012 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/
Thematic/Gas_Tariffs_2012_ru.pdf](http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Thematic/Gas_Tariffs_2012_ru.pdf) (дата обращения 10.01.2017)
6. Зенгина Т. Ю. Ресурсопользование: Учебное пособие. — Москва-Ухта: ИУИБ, 2012. — 272 с.
7. Новоселова И. Ю. Моделирование влияния внешних факторов на использование минерально-сырьевых ресурсов региона // Проблемы региональной экологии, 2015, №3, с. 66–70
8. Прогноз развития энергетики мира и России до 2040 года под руководством Макарова А. А., Григорьева Л. М. // ИНЭИ РАН, АЦ. 2014. [Электронный ресурс]. URL: https://www.eriras.ru/files/forecast_2040.pdf (дата обращения 10.01.2017)
9. Потравный И. М. Формализация общей модели зеленой экономики на региональном уровне / И. М. Потравный, А. Л. Новоселов, И. Б. Генгут // Экономика региона, 2016, т. 12, №2, с. 438–450
10. С. Эндрю МакИнтош, Питер Г. Ноубл, Джим Роквелл, Карл Д. Рамлахан. Морская транспортировка газа, 2008 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.slb.
com/~media/Files/resources/oilfield.../04_movingnaturalgas.pdf](https://www.slb.com/~media/Files/resources/oilfield.../04_movingnaturalgas.pdf)
11. Energy Climate and Change. World Energy Outlook Special Report. OECD/IEA, 2015. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.iea.org/publications/freepub-
lications/publication/WEO2015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf](https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf) (дата обращения 10.01.2017)

INTERNATIONAL NATURAL GAS TRANSPORTATION: ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL PROSPECTS

A.L.Novoselov, I.Y.Novoselova, A. A.Avrachenko

Abstract. *The article is devoted to the forecast of the interfuel competition change in the coming decades; means and technologies of the natural gas transportation (over trunking pipeline, by overseas transportation on the vessels of a special construction: Liquefied Natural Gas vessels and Compressed Natural Gas vessels). The article contains Comparison data related to Lique-*

fied Natural Gas and Compressed Natural Gas vessels exploitation. There are analyzed the problems and prospects of the international overseas natural gas transportation as well as the advantages of the overseas compressed gas transportation on the Compressed Natural Gas vessels. A special attention is given to the natural gas transportation aspect, security issues. There is given an economic-mathematical model of the overseas gas transportation utilization for different distances and consumption volumes. The model is based on the Net Present Value appreciation, which allows to take into account the time factor. The model considers the probabilistic assessment of events by means of scenario tree and potential changes in prices and costs for transportation using the static trial method. During the method implementation a triangular distribution of varying characteristics (prices for natural gas and costs for extraction and transportation) should be used. A detailed scheme gives a clear idea of the information processing aspects. The results are analyzed by special criteria and figures. There are considered the questions of the rising efficiency of the overseas compressed gas transportation by means of state-private partnership. The data confirming the thesis of the Russian marine fleet of CNG vessels development necessity is given.

Keywords: *natural gas, sea transportation of the compressed gas, Net Present Value, triangular distribution, method of statistical testing, scenario tree.*

References

1. Aliev R. A. Global'nye jekologo-jenergeticheskie trendy. Sbornik statej mezhdunarodnoj issledovatel'skoj organizacii «Cognitio» po materialam XIII mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii: «Aktual'nye problemy nauki XXI veka» 2 chast', g. Moskva: sbornik so stat'jami (uroven' standarta, akademicheskij uroven'). — M.: Mezhdunarodnaja issledovatel'skaja organizacija «Cognitio», 2016. S. 70–73
2. Vlasov A. A. Morskaja transportirovka szhatogo gaza. Novye vozmozhnosti dlja osvoenija mestorozhdenij prirodnogo gaza na shel'fe / A. A. Vlasov, A. N. Blinkov // Morskaja Birzha, 2006, №2 (16), S. 65–69.
3. Vlas'ev M. V. Tehniko-jekonomicheskoe issledovanie celesoobraznosti sozdanija sudov dlja transportirovki prirodnogo gaza v szhatom sostojanii // Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata tehniceskix nauk, SPbGMTU, g. Sankt-Peterburg, 2015.
4. Gajvoronskij Ju., Kirikov D. Morskaja transportirovka komprimirovannogo prirodnogo gaza KPG: mirovoj opyt i rossijskie perspektivy 2012 [Elektronnyj resurs]. URL: <http://moi-yahty.ru/morskaya-transportirovka-komprimirovannogo-prirodnogo-gaza-kpg-mirovoj-opyt-i-rossijskie-perspektivy> (Accessed 10 January 2017)

5. Dostavka gaza na rynek. Tarify na uslugi po tranzitu i transportirovke gaza v stranah Dogovora k Jenergeticheskoj Hartii: Voprosy zakonodatel'stva i metodiki raschjota tarifov. Sekretariat Jenergeticheskoj Hartii, 2012 [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Thematic/Gas_Tariffs_2012_ru.pdf (Accessed 10 January 2017)
6. Zengina T.Ju. Resursopol'zovanie: Uchebnoe posobie. — Moskva-Uhta: IUIB, 2012. — 272 s.
7. Novoselova I. Ju. Modelirovanie vlijanija vneshnih faktorov na ispol'zovanie mineral'no-syr'evyh resursov regiona // Problemy regional'noj jekologii, 2015, №3, s.66–70
8. Prognoz razvitiya jenergetiki mira i Rossii do 2040 goda pod rukovodstvom Makarova A. A., Grigor'eva L.M. // INJel RAN, AC. 2014. [Jelektronnyj resurs]. URL: https://www.eriras.ru/files/forecast_2040.pdf (data obrashheniya 10.01.2017)
9. Potravnyj I. M. Formalizacija obshhej modeli zelenoj jekonomiki na regional'nom urovne / I.M. Potravnyj, A.L. Novoselov, I.B. Gengut // Jekonomika regiona, 2016, t. 12, №2, s 438–450
10. C. Jendru MakIntosh, Piter G. Noubi, Dzhim Rokvell, Karl D.Ramlahan. Morskaja transportirovka gaza, 2008 [Jelektronnyj resurs]. URL: https://www.slb.com/~media/Files/resources/oilfield.../04_movingnaturalgas.pdf (Accessed 10 January 2017)
11. Energy Climate and Change. World Energy Outlook Special Report. OECD/IEA, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf> (Accessed 10 January 2017)

Информация об авторах

Новоселов Андрей Леонидович

д.э.н., профессор; Профессор кафедры математических методов в экономике; Российский Экономический Университет им. Г. В. Плеханова; E-mail: alnov2004@yandex.ru

Новоселова Ирина Юрьевна

д.э.н.; Профессор кафедры математических методов в экономике; Российский Экономический Университет им. Г. В. Плеханова; E-mail: iunov2010@yandex.ru

Авраменко Андрей Алексеевич

к.э.н., доцент; Доцент кафедры международных комплексных проблем природопользования и экологии; Московский государственный институт международных отношений МИД России; E-mail: ecology@inno.mgimo.ru

Andrey L. Novoselov

Professor, Doctor of Economics; Professor of Department «Mathematical Methods in Economics» in PLEKHANOV Russian University of Economics, Russian Federation

E-mail: alnov2004@yandex.ru

Irina Y. Novoselova

Doctor of Economics, Professor of Department «Mathematical Methods in Economics» in PLEKHANOV Russian University of Economics.

E-mail: iunov2010@yandex.ru

Andrey A. Avramenko

Associate Professor, PhD in Economics; Associate Professor, Department of Natural Resources and Ecology Studies, MGIMO University, Russian Federation;

E-mail: ecology@inno.mgimo.ru

ОТ УПРАВЛЕНИЯ ПОСЛЕДСТВИЯМИ К УПРАВЛЕНИЮ РИСКАМИ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ И КЛИМАТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ (О ПРОЕКТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ)

Л. Г. СУДАС

Аннотация. Проект модернизации гидрометеорологического обслуживания в Центральной Азии (ПМГМО ЦА) рассматривается в контексте управления рисками бедствий, снижения рисков бедствий. В современной повестке дня в этой сфере происходит поворот от управления последствиями к управлению рисками стихийных бедствий, в том числе связанных с климатическими изменениями. Проект нацелен на переориентацию национальных стратегий в регионе от реагирования и ликвидации последствий стихийных бедствий к их прогнозированию и предупреждению и повышению роли национальных гидрометеорологических служб (НГМС) в решении этой задачи на основе наращивания их потенциала. В русле такого поворота ключевым индикатором успешности Проекта была объявлена своевременность прогнозов погоды. Мониторинг этого показателя потребовал разработки соответствующей концепции и инструментария, которые описаны в статье. Представлены некоторые данные, полученные в первой волне исследования, подготовленной и проведенной в 2015–2016 гг.

Ключевые слова: управление рисками бедствий, снижение риска бедствий, гидрометеорологическое обслуживание в Центральной Азии, своевременность прогнозов, социологический мониторинг, оценка клиентов, степень удовлетворенности пользователей

Введение

С января 2012 года в Центральной Азии (ЦА) реализуется Проект модернизации гидрометеорологического обслуживания (ПМГМО ЦА), разработанный Всемирным банком совместно с Исполкомом Международного Фонда спасения Арала (ИК МФСА), Региональным Центром Гидрологии (РЦГ) ИК МФСА и национальными гидрометеорологически-

ми службами (НГМС) четырех из пяти стран региона (кроме Туркменистана). Ожидаемая дата завершения Проекта — июнь 2018 г.

Основная цель Проекта — улучшение точности и своевременности гидрометеорологического обслуживания в Центральной Азии, особенно в Кыргызской Республике и Республике Таджикистан. Цель более высокого уровня — снижение уязвимости населения к стихийным бедствиям, сокращение риска материальных ущербов и потенциальное уменьшение общеэкономических потерь в результате стихийных бедствий.

В 2014 году «матрица результатов» Проекта была пересмотрена. В дополнение к двум техническим индикаторам (повышение точности основных прогнозов погоды и повышение точности прогнозов речных водотоков) в неё был введен индикатор 3 «своевременность данных прогнозов погоды», объявленный *ключевым* индикатором Проекта. Было принято решение о мониторинге данного показателя посредством изучения степени удовлетворенности пользователей гидрометеорологической информации и услуг, предоставляемых Кыргызгидрометом и Таджгидрометом⁹.

Мониторинг степени удовлетворенности пользователей стал стандартной задачей для проектов Всемирного банка по модернизации гидрометеорологического обслуживания, которые уже реализованы в нескольких странах (Азербайджан, Молдавия, Албания и др.) Впервые такой проект был выполнен в России¹⁰. В рамках этого проекта под руководством автора на базе Центра политической конъюнктуры была выполнена не имевшая к тому времени аналогов программа по разработке методологии, инструментария и дизайна, созданию инфраструктуры и практическому внедрению общенациональной системы мониторинга оценки пользователями услуг национальной гидрометеорологической службы (Росгидромета)¹¹. Этот опыт был использо-

⁹ Автор является руководителем мониторинга, первая волна которого подготовлена и осуществлена в 2015–2016 гг. на базе российской компании «Ай-Теко» — системного интегратора Проекта.

¹⁰ Совместный проект Правительства РФ и Всемирного банка «Модернизация и техническое перевооружение организаций и учреждений Росгидромета». 2005–2011 гг.

¹¹ Опыт создания общероссийского национального мониторинга качества метеорологического обслуживания обобщен в монографии и серии статей в ведомственных и академических журналах: Судас Л.Г., Оносов А.А. Социологический мониторинг: от методологии к функциональному комплексу. Опыт развертывания национальной системы мониторинга качества метеорологического обслуживания. М.: МАКС Пресс, 2012. 256 с. Судас Л.Г., Оносов А.А. Социологический мониторинг: логика и практика построения национальной системы // Вестник Московского университета. Серия XXI. Управление (государство и общество). 2012. № 3. С. 81–105. Судас Л.Г., Оносов А.А.

ван при решении аналогичной задачи в Центральной Азии. Однако введение в матрицу результатов Проекта субъективного показателя своевременности данных прогнозов погоды в качестве ключевого индикатора означало переориентацию Проекта и потребовало существенного обновления базовой концепции мониторинга как основного контрольно-измерительного инструмента Проекта, в значительной степени через правильную настройку которого такая переориентация и могла быть осуществлена.

Теоретические основания исследования

Важнейшие цели ПМГМО ЦА сформулированы в контексте обновленной международной повестки дня в области снижения рисков бедствий, управления рисками бедствий и инициированного Всемирной метеорологической организацией (ВМО) изменения стратегии гидрометеорологического обслуживания (ГМО).

Проблема управления рисками бедствий становится все более актуальной для всего человечества. Страны Центральной Азии относятся к группе бедных развивающихся стран, на долю которых приходится 95% всех смертей от стихийных бедствий, экономический ущерб (как доля ВВП) в этих странах в 20 раз выше, чем в развитых странах¹².

Как отметил Генеральный секретарь ООН, «общий объем потерь, понесенных в результате бедствий, возрастает с пугающей скоростью и сказывается на глобальных усилиях, направленных на искоренение нищеты и обеспечение устойчивого развития. Если не обеспечить эффективное управление рисками бедствий, то увеличение потерь, понесенных в результате бедствий, и их последствия могут свести на нет все успехи в области развития, достигнутые в ходе реализации целей в области устойчивого развития»¹³. Поэтому ООН осуществляет последовательные шаги по интеграции управления рисками стихийных бедствий в процесс развития, в национальные государственные стратегии развития.

Практика исследования в режиме мониторинга: методологические и конструктивные решения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Социология». 2013. № 3. С. 103–118. Оносов А.А., Судас Л.Г., Верятин В.Ю. Результаты исследования «Мониторинг оценки потребителями предоставляемых организациями и учреждениями Росгидромета услуг (внедрение системы мониторинга)» // Метеоспектр. Вопросы специализированного гидрометеорологического обеспечения. М.: Росгидромет. АНО «Метеоагентство Росгидромета». 2011. №4. С. 129–145 и др.

¹² Управление риском бедствий, городское развитие // Всемирный Банк [Официальный сайт]. URL: (<http://go.worldbank.org/BCQUXRXOWO> (дата обращения — 20.09.2016)

¹³ Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction Report of the Secretary-General <http://www.unisdr.org/files/resolutions/N1452549.pdf>, p. 17.

Концепция и инфраструктура управления рисками стихийных бедствий формировались ООН на протяжении последних десятилетий. Были созданы специальные площадки для обсуждения этой проблемы, такие как Международная стратегия уменьшения опасности стихийных бедствий (МСУОБ, 1999 г.), Глобальная платформа действий по уменьшению опасности бедствий (ГПДУОБ, 2007 г.) и др. Основным международным соглашением по снижению стихийных бедствий с 2005 года была Хиогская рамочная программа действий до 2015 года.

2015 год стал поворотным для глобальной повестки дня в области снижения рисков. В этом году был принят ряд международных документов, в которых сформулированы обновленные ориентиры деятельности международного сообщества в сфере управления рисками стихийных бедствий (УРБ): Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Нью-Йорк, сентябрь 2015 г.)¹⁴, Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. (Сендай, Япония, март 2015 г.)¹⁵, которая стала преемницей Хиогской рамочной программы, Парижское соглашение об изменении климата (декабрь 2015 г.)¹⁶. В этих документах произошел поворот в глобальной повестке дня — от управления последствиями бедствий к управлению рисками бедствий, в том числе климатических, снижению и переносу рисков бедствий.

Современная модель (стратегия) управления риском стихийных бедствий, выработанная ООН, включает четыре основных компонента:

1. прогнозирование, оценка возможности возникновения риска;
2. предупреждение, раннее оповещение;
3. готовность к бедствию;
4. реагирование на стихийные бедствия, ликвидация последствий, восстановление.

Прогнозирование рисков и своевременное предупреждение являются наиболее эффективными механизмами управления рисками стихийных бедствий. Согласно исследованиям МСУОБ ООН, наличие эффективных систем раннего оповещения позволяет снизить ущерб от стихийных бедствий на 35%. Для стран Центральной Азии, по экспертным оценкам, формирование эффективных систем раннего оповещения позволит снизить число жертв на 50%, экономический ущерб —

¹⁴ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

¹⁵ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction at 2015–2030 [http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf]

¹⁶ Paris Agreement on Climate Change http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

на 20%¹⁷. ПМГМО ЦА должен способствовать переориентации национальных стратегий управления рисками стихийных бедствий в странах региона — от реагирования и ликвидации последствий стихийных бедствий к их прогнозированию и предупреждению (оповещению) и повышению роли национальных гидрометеорологических служб в решении этой задачи. Именно в контексте таких приоритетов ключевым показателем как качества гидрометеорологической информации (прогноза) и гидрометеорологических услуг, так и удовлетворенности потребителей гидрометеорологическим обслуживанием в целом становится своевременность прогнозов и предупреждений.

В соответствии с обновленными приоритетами приводят свою стратегию обслуживания Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и национальные гидрометеорологические службы (НГМС).

Современная стратегия ВМО в области предоставления обслуживания была одобрена на 16-й сессии Всемирного метеорологического конгресса (май–июнь 2011 г.). В 2013 году был утвержден план ее осуществления¹⁸.

Стратегия исходит из приоритетности интересов потребителей для деятельности национальных метеослужб и предлагает конкретные пути превращения национальных метеослужб из систем, ориентированных на функционирование, в системы, ориентированные на обслуживание, некоторые стандарты и инструменты для оказания содействия национальным метеослужбам в решении этой задачи.

В Стратегии выделены четыре этапа, составляющие непрерывный цикл предоставления обслуживания и его развития:

1. привлечение пользователей и развитие партнерских отношений;
2. проектирование и развитие обслуживания;
3. предоставление;
4. оценка и совершенствование.

Таким образом, обслуживание должно быть непрерывным, циклическим процессом, ориентированным на пользователей¹⁹.

В рамках обновленной глобальной повестки дня в области развития Всемирная метеорологическая организация взяла на себя обязательство по предоставлению обслуживания непосредственно для целей снижения риска бедствий, адаптации к изменению климата и повы-

¹⁷ Global Platform for Disaster Risk Reduction <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/GP/?pid:24&pil:1>

¹⁸ The WMO Strategy for Service Delivery and Its Implementation Plan. http://www.wmo.int/pages/prog/amp/pwsp/documents/WMO-SSD-1129_en.pdf

¹⁹ Ibid, p. 6.

шению устойчивости (Стратегический план ВМО на 2016–2019 гг.)²⁰. Программа ВМО по снижению рисков бедствий приводится в соответствии с Сендайской рамочной программой, ее основными приоритетами для действий (Дорожная карта ВМО по снижению риска бедствий. Версия 1.3, июнь 2016 г.)²¹. Национальные гидрометеорологические службы Центральной Азии в русле общей стратегии ВМО также должны повысить свой потенциал и нарастить свое участие для оказания поддержки в рамках повестки дня в области снижения рисков бедствий на национальном и региональном уровне.

Таким образом, смещение приоритетов в системе индикаторов успешности ПМГМО ЦА в пользу субъективных оценок своевременности прогнозов конечными потребителями, их восприятия изменения ГМО в результате технической модернизации национальных метеослужб происходит в контексте глобальных изменений стратегии управления рисками бедствий и соответствующей переориентации гидрометеорологического обслуживания. Именно в этом контексте получает обоснование индикатор 3 «своевременность данных прогноза погоды» как ключевой показатель мониторинга удовлетворенности пользователей гидрометеорологической информации и услуг, предоставляемых Кыргызгидрометом и Таджгидрометом.

Исследование: основная часть

Методология исследования

Социологический мониторинг является инструментом, наиболее адекватным современной стратегии ВМО и приоритетам ПМГМО ЦА. Как особую технологию исследования мониторинг отличают следующие черты:

- анализ объектов по комплексному, стабильному, стандартному набору показателей;
- представление показателей в стандартной форме;
- периодичность (стандартная регулярность) исследований.

Мониторинг удовлетворенности пользователей национальных гидрометеорологических служб Кыргызской Республики и Республики Таджикистан, организованный на основе единой верифицированной методологии, общего технологического инструментария, устойчивой инфраструктуры регулярных исследований, позволит получать сопоставимые и поддающиеся интеграции в единую базу данные, выстраи-

²⁰ The WMO Strategic Plan for 2016–2019. https://www.wmo.int/pages/about/spla_en.html

²¹ A Disaster Risk Reduction Roadmap for the World Meteorological Organization <http://www.wmo.int/pages/prog/drr/documents/roadmap/index.html>

вать надежную и долговременную систему взаимодействия с клиентами на основе постоянного учета потребностей различных групп пользователей, выявления их оценки предоставляемых услуг и ее динамики.

Для мониторинга удовлетворенности пользователей услугами Росгидромета был разработан интегральный индекс, построенный на основе оценок 12 параметров качества прогнозов погоды, оцениваемых по пятибалльной шкале. Своевременность прогнозов была одним из таких параметров [Судас, Оносов, 2012, с. 142–144]. В ПМГ-МО ЦА аналитическая модель описания степени удовлетворенности пользователей ГМО была сфокусирована на одном из показателей его качества — своевременности, представленном как интегральная оценка потребителями разных сторон гидрометеорологического обслуживания. Логическую структуру индикатора «своевременность прогнозов погоды» было предложено построить на основе модели управления рисками ООН, с учетом особенностей предоставления гидрометеорологического обслуживания на каждом этапе цикла управления рисками стихийных бедствий. Каждый из основных специализированных блоков вопросов анкеты направлен на выявление оценки пользователями различных сторон своевременности прогнозов, понимаемой на каждом этапе этого цикла в соответствии с его спецификой, особенностями решаемых задач. В самом общем смысле под своевременностью прогноза понимается оценка потребителями его достаточности для принятия управленческого решения на всех уровнях управленческого цикла²².

На этапе прогнозирования, оценки возможностей возникновения рисков своевременность прогноза связана с такими его объективными техническими показателями, как *точность*, *достоверность* и *заблаговременность*. Однако своевременность как субъективная оценка прогноза может отличаться, и порой существенно, от объективного положения дел. Увеличение точности и заблаговременности прогнозов является основной технической задачей всех проектов модернизации ГМО, однако, как показывает опыт мониторинговых исследований в рамках таких проектов, прямой зависимости изменений объективного качества ГМИ и его субъективного восприятия пользователями не существует.

²² Более подробно методология мониторинга степени удовлетворенности пользователей гидрометеорологическим обслуживанием в Центральной Азии описана в: Судас Л. Г. О концепции мониторинга степени удовлетворенности пользователей гидрометеорологической информации в Центральной Азии // Государственное управление. Электронный вестник. МГУ. 2016. № 59.

Своевременность как качество прогноза будет иметь разный эффект для пользователей и, соответственно, получать разную оценку в зависимости от качества (своевременности) предупреждения, оповещения. Сам по себе точный прогноз будет иметь мало смысла (или не иметь его вовсе), если он не будет получен пользователем вовремя для принятия управленческих решений, если источник информации не вызывает достаточного *доверия* и информация воспринимается как *ненадежная*, если форма подачи информации, ее *понятность*, *степень детализации* и т.д. не соответствуют ожиданиям (иногда — и возможностям восприятия) пользователей, и т.д. В совокупности эти характеристики качества ГМИ и ГМУ, предоставляемых НГМС, и их оценки пользователями определяют своевременность предупреждения как вторую важнейшую составляющую интегральной оценки своевременности прогнозов погоды, актуализирующуюся на втором этапе цикла УРБ.

В свою очередь, оценка своевременности предупреждения зависит от характера и структуры *спроса* на ГМИ и ГМУ, который определяется *мотивацией* использования прогнозов погоды, характером эксплицированной в соответствующем спросе *погодозависимости* деятельности представляемой респондентом организации, в конечном итоге — *готовностью* к стихийным бедствиям. Только такой прогноз, который позволит пользователю сгенерировать необходимые защитные действия, — *полезный, практичный* и потому способствующий минимизации возможных потерь — может быть оценен им как своевременный. Такие аспекты оценки своевременности прогнозов в значительной мере зависят от тех *ресурсов* — организационных, финансовых, экономических, информационных, которыми располагают организации и которые могут быть реально задействованы для минимизации потерь в случае возникновения рисков стихийных бедствий или любых иных опасных погодных явлениях.

Наконец, оценка прогноза погоды как своевременного (и актуальность, востребованность такой оценки) в конечном счете зависит от способности респондентов оценить *эффективность* использования ГМО, понесенные или предотвращенные *потери и ущербы*, дополнительные экономические *выгоды*, полученные благодаря точному и своевременному прогнозу, рост *уровня защищенности*, т.е. вклад ГМО в повышение устойчивости к рискам бедствий.

Таким образом, оценка пользователями своевременности прогноза погоды определяется сложной совокупностью объективных характеристик ГМИ, генерируемой национальными гидрометеорологическими

службами, способами (качеством) ее предоставления пользователям, а также ее соответствием реальному потребительскому спросу, который определяется субъективно понимаемым характером погодозависимости и мотивацией использования прогнозов, прежде всего степенью готовности к стихийным бедствиям, в итоге — субъективной оценкой пользователями значения гидрометеорологического обслуживания для снижения риска бедствий и последствий других опасных погодных явлений.

Мониторинговое исследование удовлетворенности пользователей, организованное на основе разработанного оценочного комплекса, позволит выявлять оценку своевременности предоставляемого им ГМО и ее динамику, а также отслеживать в мониторинговом режиме, каким образом метеорологическая и климатическая информация интегрируется в рамках цикла управления рисками бедствий в соответствии с конкретными задачами каждого этапа этого цикла. ПМГМО ЦА ориентирован именно на такое — комплексное решение проблемы повышения качества гидрометеорологического обслуживания в регионе, уровня защищенности населения от стихийных погодных явлений за счет улучшения качества прогнозов, предоставляемых НГМС: оптимизации времени подготовки информации и точности погодных и паводковых прогнозов, внедрения усовершенствованной техники и технологии представления информации, укрепления взаимодействия НГМС с системами раннего оповещения, специальными службами, ответственными за снижение риска стихийных бедствий, повышения готовности к чрезвычайным ситуациям, налаживания устойчивого взаимодействия с более широким кругом потребителей услуг НГМС. Поэтому предложенная структура индикатора 3 «своевременность данных прогнозов погоды» может стать инструментом комплексной оценки эффективности реализации Проекта, достижения его основных целей. В дальнейшем (при условии получения надежного эмпирического материала) не исключается возможность построения математической модели индикатора 3.

Участники исследования/Материалы

Процедура

Предложенная логическая структура индикатора «своевременность прогнозов погоды», основанная на модели управления рисками бедствий, была технологически операционализирована инструментарием мониторинга, апробирована в ходе пилотажного опроса и использована при подготовке и проведении первой волны мониторингового исследования в 2015–2016 гг.

Исследования проводились путем опроса двух целевых групп: компетентных представителей органов исполнительной власти и специалистов хозяйствующих субъектов из числа реальных клиентов Кыргызгидромета и Таджгидромета. Тип выборки: целевая квотная по клиентским базам Кыргызгидромета и Таджгидромета с учетом отраслевой принадлежности клиентов.

Объем региональной выборки составил 152 респондента: 87 человек в Кыргызской Республике и 65 человек в Республике Таджикистан. По целевым группам региональная выборка составила: 55 компетентных представителей органов государственной власти и 92 специалиста хозяйствующих субъектов обеих стран.

Была использована комбинированная методика опроса:

1. Онлайн опрос, осуществляемый с использованием возможностей сети Интернет посредством специально разработанной Web-анкеты.
2. Раздаточное анкетирование с использованием электронной модификации инструментария: посредством рассылки на e-mail-адреса клиентов.
3. Телефонное интервью.
4. Личное формализованное интервью методом «face-to-face».

Такая методика позволила в какой-то мере решить острую для данного мониторинга проблему достижимости адресных респондентов, как из числа компетентных представителей органов власти, так и специалистов хозяйствующих субъектов.

Инструментальный комплекс исследования составили:

- Web-анкета «Анкета пользователя гидрометеорологической и климатической информации» (для online-опроса), размещенная на целевом сервере;
- «Анкета пользователя гидрометеорологической и климатической информации» (для опроса методом личного интервью и телефонного интервью).

Сбор полевой информации осуществлялся специально подготовленным техническим персоналом при организационной поддержке НГМС и РЦГ (Регионального центра гидрологии). Дата опроса: ноябрь 2015 г. — апрель 2016 г.

Обработка данных — май 2016 г. с помощью ПК на базе процессора Intel®

Core™2 Quad с использованием пакетов IBM SPSS Statistics 23.0.

Результаты исследования

В ходе исследования выявлена и проанализирована система потребительских оценок ГМО по показателям и индикаторам, которые были

приняты как стандартные для данного мониторинга. Оценка проводилась по пятибалльной шкале, в которой 1 балл соответствовал суждению «совершенно не удовлетворены», а 5 баллов — «полностью удовлетворены». В выбранной таким образом шкале величина 3,0 балла соответствует нейтральной оценке.

Приведем основные принципиально значимые данные.

- Средние оценки своевременности гидрометеорологической информации в Кыргызской Республике составляют 3,8 балла, в Республике Таджикистан — 4,2 балла; средние оценки своевременности гидрометеорологических услуг — 3,9 и 4,3 балла, т.е. общий уровень оценки своевременности ГМИ и ГМУ выше в Республике Таджикистан (на 0,4 балла).
- В обеих республиках общие оценки своевременности прогнозов погоды представителями органов власти оказываются в большей или меньшей степени выше оценок представителей хозяйствующих субъектов.
- Межстрановое сравнение оценок аналогичных групп потребителей показывает, что наиболее существенным является различие оценок хозяйствующих субъектов разных стран — от 3,7 балла в Кыргызской Республике до 4,2 балла в Республике Таджикистан (0,5 балла); различия в оценках представителей органов власти в целом менее значительны — 4,1 балла в Кыргызской Республике и 4,2 балла в Республике Таджикистан (0,1 балла).
- 71,2% респондентов в целом по выборке дают положительную (4+5 баллов) оценку своевременности прогнозов погоды. В Кыргызской Республике доля таких оценок составила 58,6%, в Республике Таджикистан — 87,7%. Полностью (5 баллов) своевременность прогнозов погоды удовлетворяет в Кыргызской Республике 27,6% респондентов, в Республике Таджикистан — 21,5% респондентов.

Таким образом, можно говорить о некоторых тенденциях. Оценки своевременности прогнозов погоды потребителями в Кыргызской Республике в среднем ниже, но более дифференцированы, чем в Республике Таджикистан; доля пользователей, полностью удовлетворенных своевременностью ГМО, стабильно выше в Кыргызской Республике. В Республике Таджикистан консенсус в обеих группах респондентов сосредоточен в зоне четырехбалльных оценок и достигает 52 и 71% среди представителей органов власти и хозяйствующих субъектов, соответственно. Оценки представителей хозяйствующих субъектов в целом в обеих республиках более низкие и более дифференцированные, чем оценки представителей органов власти.

Анализ результатов

Исследованием выявлены высокие оценки потребителями качества гидрометеорологической информации и гидрометеорологических услуг. Однако полученные результаты подтверждают сделанный на основе предыдущего опыта аналогичных исследований вывод об отсутствии прямой зависимости объективного технического качества ГМО и его динамики и их субъективного восприятия пользователями. Потенциал Таджгидромета и Кыргызгидромета был и пока остается значительно ниже других НГМС региона и не удовлетворяет современным требованиям, поэтому именно национальным гидрометеорологическим службам этих республик в Проекте уделяется особое внимание. В Кыргызстане и Таджикистане точность стандартного прогноза погоды на 3–5 дней должна составить 85% лишь к концу Проекта (исходно — 76 и 66%, соответственно; в странах с развитой системой ГМО она составляет 90–95%). При этом уже сейчас доля респондентов, положительно (на 4 и 5 баллов) оценивающих своевременность данных прогнозов погоды, составляет в Кыргызской Республике около 70%, а в Республике Таджикистан — около 90%.

Эти оценки следует воспринимать и интерпретировать на основе всего разработанного для данного мониторинга оценочного комплекса, имея в виду прежде всего то, что оценка своевременности прогноза погоды носит субъективный, оценочный характер и отражает *уровень сбалансированности* ожиданий потребителей и их фактического удовлетворения. Поэтому следует учитывать то получившее многочисленные подтверждения в ходе опроса обстоятельство, что клиенты национальных гидрометеорологических служб, которые зачастую оказываются недостаточно квалифицированными в области гидрометеорологии пользователями, особенно в Республике Таджикистан, в значительной своей части находятся на начальной стадии освоения потенциала гидрометеорологического обслуживания для деятельности своих организаций, слабо понимают особенности *погодозависимости* своих организаций и, соответственно, специфического ресурса ГМИ, который может быть задействован для оптимизации ее деятельности, и оптимального целевого использования этого ресурса. Поэтому важнейшие параметры погодозависимости не эксплицированы, не находят конкретного выражения в объеме, структуре и характере *спроса* на конкретные виды ГМИ и ГМУ, который слабо дифференцирован, особенно в Республике Таджикистан. Соответственно, слабо дифференцированы и оценки респондентами различных параметров качества ГМО: они практически однородны и сконцентрированы в узком диапазоне — вокруг 4 баллов по пятибал-

льной шкале, т.е. вполне удовлетворяют требованиям большинства пользователей. 80% респондентов в Республике Таджикистан заявили, что не испытывают дефицита ГМИ (немногим больше — представители хозяйствующих субъектов, чем представители органов власти). В Кыргызской Республике доля таких респондентов составила около 30%, т.е. меньше трети опрошенных, в то же время 55% опрошенных затруднились (45%) или отказались (10%) ответить на этот вопрос. Также большинство респондентов в обеих республиках (более 70%) отметили, что их поставщик ГМИ полностью или частично учитывает их специфические потребности, а треть респондентов заявила об отсутствии таких потребностей или вообще не смогла ответить на этот вопрос.

В предложенной логике можно интерпретировать и полученную оценку *практичности, полезности* прогнозов, более низкую по сравнению с другими параметрами прогнозов. Так, практичность штормовых предупреждений положительно оценили 48% респондентов в Кыргызской Республике и 50,8% — в Республике Таджикистан. При этом гарантированность и оперативность штормовых предупреждений получили положительную оценку значительно большей доли респондентов в обеих республиках: от 52,9% в Кыргызской Республике до 75,4% в Республике Таджикистан и от 54% в Кыргызской Республике до 78,5% в Республике Таджикистан, соответственно. Заметим в связи с этим, что экономические расчеты показали, что только формирование эффективных систем раннего оповещения в странах региона предположительно позволит снизить число жертв на 50%, экономический ущерб — на 20%²³. Полезность, практичность прогноза, а также его точность, степень детализации, частота обновления и т.д., оцениваются и востребуются потребителями в соответствии с их способностью и готовностью реагировать на возникающие риски. При наличии таких ресурсов (готовности к бедствиям) запрос на своевременную качественную информацию резко возрастает, равно как и точность и конкретность, дифференцированность оценки этой информации.

Можно сделать общий вывод, что улучшения технических параметров качества гидрометеорологической информации (его точности и достоверности), при всей его принципиальной важности, недостаточно для качественного изменения гидрометеорологического обслуживания в регионе.

²³ Global Platform for Disaster Risk Reduction — [Электронный ресурс]. URL: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/GP/?pid:24&pil:1> (дата обращения — 20.11.2016)

Необходима его ориентация на конкретных потребителей, совместная с клиентами целенаправленная и систематическая работа НГМС по выявлению специфики потребностей различных групп пользователей, формированию соответствующего спроса на гидрометеорологическую и климатическую информацию и предоставление необходимых для принятия решений видов обслуживания, с учетом возрастающих возможностей НГМС в ходе реализации Проекта. При этом следует иметь в виду, что последствиями такой работы может стать временное снижение оценок пользователями качества ГМО, в том числе своевременности прогнозов.

В стратегии ВМО в области предоставления обслуживания выделены конкретные виды деятельности, необходимые для предоставления высококачественного обслуживания и перехода к культуре производства, более ориентированного на клиента.

1. Оценка потребностей и решений пользователей.
2. Связь разработки и предоставления обслуживания с потребностями пользователей.
3. Оценка и мониторинг эффективности и результатов обслуживания.
4. Устойчивое предоставление улучшенного обслуживания.
5. Развитие навыков, необходимых для устойчивого предоставления обслуживания.
6. Обмен передовым опытом и знаниями²⁴.

Заключение

Введение в матрицу результатов Проекта модернизации гидрометеорологического обслуживания в Центральной Азии индикатора 3 «своевременность данных прогнозов погоды» в качестве ключевого показателя его эффективности, переориентация мониторинга результативности Проекта на субъективные оценки потребителей, их восприятие изменений гидрометеорологического обслуживания в результате технической модернизации национальных метеослужб отражает изменения в глобальной повестке дня в области снижения рисков бедствий, устойчивого развития — поворот в сторону более комплексного подхода, включающего превентивные меры и меры обеспечения готовности к бедствиям. Современная стратегия Всемирной метеорологической организации направлена на наращивание потенциала национальных метеослужб и их участия в решении задачи снижения рисков бедствий, преобразования национальных гидрометеорологических служб из систем, ориентированных на функ-

²⁴ The WMO Strategy for Service Delivery and Its Implementation Plan. P. 6.

ционирование, в системы, ориентированные на обслуживание. Разработанный оценочный комплекс для индикатора 3 позволит через оценку своевременности прогнозов потребителями и ее динамику отслеживать, насколько эффективно осуществляются предусмотренные Проектом мероприятия по преобразованию ГМО в контексте обновленных приоритетов.

Литература

1. Судас Л.Г. О концепции мониторинга степени удовлетворенности пользователей гидрометеорологической информации в Центральной Азии // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 59.
2. Судас Л.Г., Оносов А.А. Социологический мониторинг: от методологии к функциональному комплексу. Опыт развертывания национальной системы мониторинга качества метеорологического обслуживания. Москва: МАКС Пресс, 2012. 256 с.
3. Управление риском бедствий, городское развитие //Всемирный Банк [Официальный сайт]. URL: (<http://go.worldbank.org/BCQUXRHOWO> (дата обращения — 20.12. 2016)
4. A Disaster Risk Reduction Roadmap for the World Meteorological Organization [Electronic resource]. URL: <http://www.wmo.int/pages/prog/drr/documents/roadmap/index.html/> (date of access: 20.12.2016)
5. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. [Electronic resource]. URL: <http://www.unisdr.org/files/resolutions/N1452549.pdf/>. (date of access: 20.12.2016)
6. Global Platform for Disaster Risk Reduction [Electronic resource]. URL : <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/GP/?pid:24&pil:1/> (date of access: 20.12. 2016)
7. Paris Agreement on Climate Change [Electronic resource]. URL : http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php/ (date of access: 22.12.2016)
8. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction at 2015–2030 [Electronic resource]. URL : http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf/ (date of access: 20.12.2016)
9. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable [Electronic resource]. URL : <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/> (date of access: 20.12.2016).
10. The WMO Strategic Plan for 2016–2019 [Electronic resource]. URL : https://www.wmo.int/pages/about/spla_en.html/ (date of access: 20.12.2016).
11. The WMO Strategy for Service Delivery and Its Implementation Plan [Electronic resource]. URL : http://www.wmo.int/pages/prog/amp/pwsp/documents/WMO-SSD-1129_en.pdf/ (date of address: 20.12.2016).

**FROM DISASTER EFFECTS MANAGEMENT
TO RISK MANAGEMENT OF NATURAL DISASTERS
AND CLIMATE CHANGE
(ON CENTRAL ASIA HYDROMETEOROLOGY
MODERNIZATION PROJECT)**

Larisa G. Sudas

Abstract. *From January 2012 in Central Asia a project of modernization of hydrometeorological services (CAHMP) is being implemented, developed by the World Bank in cooperation with the International Fond for Saving Aral Sea Executive Committee (EC IFAS), IFAS Regional Centre of Hydrology (RCH), and national hydrometeorological services (NHMS) of Central Asia.*

During the project implementation analytical and organizational work is built according to the updated guidelines of activity in the field of disaster risk management (DRM) set forth in international instruments in recent years. In these documents there was a turn in the global agenda from effects of disaster management to disaster risk management. In accordance with the new obligations there is a radical change of the WMO and NHMS service strategy, the main focus of which is the transformation of an operation-oriented system into a service-oriented system.

CAHMP is aimed at refocusing the national strategies of disaster management in the region from the response and disaster management to disaster prediction and prevention (warning) and to increasing the role of national hydrometeorological services in this task. Monitoring customer satisfaction allows to develop sound recommendations for the implementation of reforms necessary for the practical implementation of this strategy.

Keywords: *disaster risk management, disaster risk reduction, hydrometeorological services in Central Asia, timeliness of forecasts, sociological monitoring, customer's assessment, user satisfaction*

References

1. *A Disaster Risk Reduction Roadmap for the World Meteorological Organization.* Retrieved 20 December, 2016 from <http://www.wmo.int/pages/prog/drr/documents/roadmap/index.html/>.
2. *Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General.* Retrieved 20 December, 2016 from <http://www.unisdr.org/files/resolutions/N1452549.pdf/>.
3. *Global Platform for Disaster Risk Reduction.* Retrieved 20 December, 2016 from <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/GP/?pid:24&pil:1/>.
4. *Paris Agreement on Climate Change.* Retrieved 22 December, 2016 from http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php/.

5. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction at 2015–2030*. Retrieved 20 December, 2016 from http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf/.
6. Sudas, L.G. (2016). O kontseptsii monitoringa stepeni udovletvorennosti polzovateley gidrometeorologicheskoy informatsii v Tsentralnoy Azii [On the concept of monitoring customer's assessment of hydrometeorological information in Central Asia]. Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik. [Public Administration. E-Journal], 59.
7. Sudas, L.G., Onosov, A.A. (2012). Sotsiologicheskii monitoring: ot metodologii k funktsional'nomu kompleksu. Opyt razvertyvaniya natsional'noy sistemy monitoringa kachestva meteorologicheskogo obsluzhivaniya. [Sociological Monitoring: from methodology to the functional system. The experience of development of the national monitoring of meteorological service quality]. Moskva, MAKSS Press, 2012.
8. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* Retrieved 20 December, 2016 from <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/>.
9. *Upravleniye riskom bedstviy, gorodskoye razvitiye* [Risk Management disasters, urban development]. Retrieved 20 December, 2016 from (<http://go.worldbank.org/BCQUXRXOWO>)
10. *The WMO Strategy for Service Delivery and Its Implementation Plan*. Retrieved 20 December, 2016 from http://www.wmo.int/pages/prog/amp/pwsp/documents/WMO-SSD-1129_en.pdf/.
11. *The WMO Strategic Plan for 2016–2019*. Retrieved 20 December, 2016 from https://www.wmo.int/pages/about/spla_en.html/.

Информация об авторе

Судас Лариса Григорьевна

доктор философских наук, профессор,
профессор Московского государственного
университета имени М. В. Ломоносова
e-mail: SudasLG@spa.msu.ru

Larisa G. Sudas

D. Sc. in Philosophy, Professor, Lomonosov Moscow State University

**Современное взаимодействие
международного права
и внешней политики России
в сфере миграции населения**

Модератор

Д. В. Иванов

МЕЖДУНАРОДНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИСПАНИИ И ЕС В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ

Н. Е. АНИКЕЕВА

Аннотация. В рамках международного взаимодействия Испании и ЕС продолжается активное сотрудничество в разработке системы мер по решению вопросов в области миграции. Проблема миграции — одна из важнейших в Испании и других странах ЕС. Ситуация с мигрантами в Испании обстоит лучше, чем в других государствах Евросоюза. В стране создана система, которая гарантирует минимальный уровень приема и защиты беженцев. Вопрос распределения обязательных квот, определяющих, сколько мигрантов должна принимать каждая из стран, разделил ЕС и требует взаимодействия Испании и Евросоюза. Испанское руководство утверждает, что готово принять то количество просителей убежища, которое определит Европейская комиссия.

Ключевые слова: международное сотрудничество, миграция, Испания, Европейский Союз

В рамках международного взаимодействия Испании и ЕС продолжается активное сотрудничество с целью создания системы мер для решения вопросов в области миграции. Проблема миграции — одна из важнейших в Испании и Евросоюзе¹.

16 сентября 2016 г. лидеры стран ЕС в ходе саммита в Братиславе определили приоритеты европейской политики, в том числе в области миграции. Поставленные задачи планировалось реализовать к очередной встрече в марте 2017 г. В ходе саммита глава правительства Испании Мариано Рахой назвал ситуацию с беженцами в Средиземноморье неудовлетворительной.

Братиславский саммит ЕС был призван продемонстрировать политическое единство по главному вопросу — о будущем европейской интеграции. На нем стороны должны были обсудить миграционный

¹ См. подробнее: Аникеева Н. Е. Вынужденная миграция в Испании в рамках ЕС. Многосторонние институты и диалоговые форматы: материалы IX Конвента РАМИ. (Москва, 27–28 октября 2015 г.). Москва: МГИМО–Университет. 2016. 536 с.

кризис, состояние экономики и проблемы внутренней и внешней безопасности. На саммите была согласована «дорожная карта», в которой были определены приоритеты Евросоюза и реализацию которой предполагалось оценить 25 марта 2017 г. на Римском саммите ЕС по случаю 60-летия организации. Приоритетными направлениями, как было указано в «дорожной карте», являются укрепление солидарности и поиск общих решений по тем вопросам, которые сегодня разделяют членов ЕС: контроль над миграцией и укрепление внешних границ; обеспечение внутренней безопасности и борьба с терроризмом; усиление сотрудничества по вопросам внешней безопасности и оборонного потенциала ЕС; создание перспективного экономического будущего для всех; защита европейского образа жизни и обеспечение лучших возможностей для молодежи. Было также принято решение о выделении Болгарии 108 млн евро на усиление безопасности на границе с Турцией в связи с продолжающимся миграционным кризисом.

Состоявшаяся в Вене в конце сентября 2016 г. неофициальная встреча ряда глав правительств стран ЕС (Австрии, Германии, Греции, Болгарии, Хорватии, Венгрии, Румынии и Словакии) и некоторых балканских государств, не входящих в ЕС (Сербии, Албании), была также посвящена миграционному кризису. Страны Вышеградской группы (Чехия, Словакия, Венгрия и Польша) выступают против миграционной политики канцлера ФРГ А. Меркель. Этот мини-саммит выявил не только глубокие расхождения между его участниками, но и отсутствие реальных рецептов для решения данной проблемы. Позиция Австрии состоит во введении верхнего порога по приему мигрантов в пределы границ ЕС. Канцлер ФРГ Ангела Меркель скорректировала курс своей миграционной политики². Теперь она готова пойти на ужесточение миграционных законов, чтобы предотвратить нелегальную миграцию, облегчить выдворение мигрантов, которым было отказано в статусе беженцев. Однако Меркель продолжает делать ставку на договоренности с Турцией, которая должна предотвратить проникновение беженцев со своей территории в Европу (в турецких лагерях находится сейчас несколько миллионов сирийских беженцев). Но, как известно, относительно реализации соглашений ЕС с Турцией имеются глубокие разногласия. Испания сдержанно отреагировала на соглашение, заключенное в 2016 г. между ЕС и Турцией по мигрантам и беженцам.

² Никифоров О. Карт-бланш. Европа готова уйти в глубокоэшелонированную оборону. URL: http://www.ng.ru/world/2016-09-27/3_kartblansh.html (Дата обращения: 23.10.2016)

Кроме того, Меркель категорически выступает против установления верхнего порога приема мигрантов и по-прежнему рассчитывает на твердые квоты по приему беженцев для каждой из стран ЕС, хотя подобные планы оказались практически нереализуемыми. Канцлер Германии вынуждена была пообещать Греции и Италии дальнейшую помощь в урегулировании миграционного кризиса, в том числе ежемесячно принимать сотни беженцев из этих стран. Ведь именно в эти государства устремляются первоначально потоки беженцев, в том числе и из Турции. Афины и Рим обеспокоены тем, что если соглашение с Анкарой не будет выполняться, то эти страны могут сильно пострадать от наплыва мигрантов.

Однако турецкая сторона утверждает, что Евросоюз не выполнил свои обязательства по миграционной сделке, то есть не предоставил Турции необходимую экономическую помощь на содержание беженцев и безвизовый режим для краткосрочных поездок турецких граждан в виде благодарности. Формально турецкая сторона права, так как де-факто ЕС не выполняет условия соглашения. Хотя и полностью отказаться от них не может. Благодаря усилиям Брюсселя и отдельных стран, например, Венгрии (построившей ограждение на границе с Сербией и Хорватией и собирающейся установить его вдоль границы с Румынией), а также Македонии, Хорватии и Словении (практически запретивших транзит беженцев через свою территорию), балканский маршрут ограничил их доступ в Германию. Однако опасность все равно присутствует: в случае открытия турецких границ сотни и тысячи беженцев проникнут в ЕС и тем самым негативным образом могут повлиять на ход электоральной кампании для Ангелы Меркель на предстоящих выборах в 2017 г. в Германии³.

Глава правительства ФРГ предпочитает делать ставку на активизацию деятельности европейского пограничного агентства «Фронтекс», но выступает против контроля на внутренних границах сообщества. По данному вопросу она категорически против мер, принимаемых рядом стран ЕС, в частности Венгрией. Ведь наиболее жесткую позицию по ограничению числа мигрантов на саммите занял венгерский премьер Виктор Орбан.

Венгрия, как уже отмечалось, не допускает никаких беженцев на свою территорию с осени 2015 г., предпочитая соорудить на своих границах с Сербией и Хорватией стальные ограждения с колючей проволокой. Подобные сооружения воздвигла и Словения на своей границе с Хорватией. Орбан призвал к созданию нескольких линий

³ Мирзаян Г. Евросоюз теряет турецкую республику. Эксперт. № 12 (1022). С. 40–42.

обороны ЕС от мигрантов на южном направлении. Согласно его планам одна из таких «внешних границ ЕС» должна находиться в Ливии, откуда в Италию направляется значительное количество мигрантов. Орбан даже предложил создать миллионный город на ливийском побережье специально для размещения беженцев, лишь бы удержать их подальше от Европы. По данным Европейской счетной палаты, Брюссель тратит имеющиеся в его распоряжении значительные средства для снижения потоков беженцев из Африки и Азии.

Венская 2016 г. встреча в верхах продемонстрировала весьма различные представления стран ЕС о политике сообщества в области миграции и отсутствие какой-либо координированной политики в данном вопросе. Это чревато тем, что в случае обострения данной проблемы примеру Великобритании, покинувшей ЕС, могут последовать и другие европейские страны⁴.

Брекзит, стимулировав дискуссию о будущем Евросоюза, выявил как минимум два противоположных подхода к модели европейской интеграции. Ряд стран ЕС, прежде всего Германия, Франция, Бельгия, Италия и Испания, выступает за углубление европейской интеграции, в том числе в сфере европейской обороны и безопасности, в то время как страны «вышеградской четверки», а также Ирландия, Нидерланды, Швеция и Дания хотят возвращения части полномочий национальным правительствам. Собственно говоря, такая расстановка сил диктует наиболее вероятный сценарий развития европейской интеграции — модель двухскоростной Европы. Июньский саммит ЕС 2017 г. был посвящен финансовым аспектам выхода Великобритании из Евросоюза и статусу границы, которая пройдет между ними по Ирландии, а также вопросам миграции, экономики и торговли⁵.

Вместе с тем миграционная ситуация в Испании лучше, чем в других странах ЕС. Создана система, которая гарантирует минимальный уровень приема и защиты беженцев. Руководство Испании, в свою очередь, обязалось в рамках программы распределения квот в ЕС принять в 2016–2017 гг. порядка 16 тыс. беженцев. Если Испания не выполнит свои обязательства перед Евросоюзом, то Мадриду придется выплатить ЕС 4 млрд евро. В связи с тем, что каждая страна Евросоюза вправе отка-

⁴ Никифоров О. Карт-бланш. Европа готова уйти в глубоководную оборону. URL: http://www.ng.ru/world/2016-09-27/3_kartblansh.html (Дата обращения: 23.10.2016)

⁵ Саммит ЕС открылся на «оптимистичной ноте». URL: <http://ru.euronews.com/2017/06/22/watch-our-live-coverage-of-the-2017-eu-summit> (Дата обращения: 25.05.2017)

заться от приема беженцев, однако ввиду нарушения квот, она должна будет выплатить европейскому сообществу по 250 тыс. евро за каждого непринятого мигранта⁶.

Очередная группа беженцев из 19 человек прибыла 1 июня 2016 г. из Греции в Испанию в рамках программы Евросоюза по приему беженцев и распределению их в странах-членах организации по ранее согласованным квотам. Всего с конца 2015 г. Испания приняла 105 беженцев по квотам ЕС. В 2015 г. в ЕС прибыли 1,3 миллиона беженцев, из них Германия приняла 476 500 человек, Испания получила 14 780 запросов о предоставлении убежища⁷.

Неправительственная организация «Международная амнистия», действующая в области защиты прав человека, считает систему приема беженцев в Испании не в полной мере соответствующей международным стандартам, а закон о предоставлении убежища — требующим реформирования.

Мигранты в функционирующих в стране центрах для мигрантов в испанских городах-анклавах Сеуте и Мелилье лишены возможности свободного передвижения, а сами центры переполнены. Руководство Испании объясняет возникающие сложности необходимостью тщательной проверки всех въезжающих с целью обеспечения безопасности.

«Международная амнистия» провела опрос беженцев и мигрантов, находящихся в Испании, который показал, что в 2015 г. лишь 1020 человек получили какой-либо вид международной защиты в Испании, в то время как 16 400 человек остаются в «списке ожидания». «Международная амнистия» также критикует отсутствие координации в приеме беженцев на национальном уровне, уровне автономий и местном уровне в Испании⁸.

Если человек оказался на территории Испании и обратился за предоставлением убежища, его не могут выслать из страны, не рассмотрев запрос. У каждого, кто обращается, есть право на адвоката — он предоставляется бесплатно. Кроме того, у всех есть право на получение жилья в течение шести месяцев в государственном центре для беженцев или в квартире, предоставляемой некоммерческой организацией

⁶ См. подробнее: Аникеева Н. Е. Новое во внешней и внутренней политике правительства Мариано Рахоя. Вестник МГИМО–Университета. №6(27). 2012. С. 112–116.

⁷ Очередная группа беженцев прибыла из Греции в Испанию по квотам Евросоюза. URL: <https://ria.ru/world/20160601/1441575216.html> (Дата обращения: 25.05.2017)

⁸ См. подробнее: Аникеева Н. Е. Внешняя политика Испании в конце XX — начале XXI века. монография. Москва: МГИМО–Университет. 2016. 490 с.

(НКО получают финансирование Министерства соцзащиты). Проблема состоит в том, что не всегда за полгода суды успевают принять решение по запросу человека о предоставлении ему статуса беженца. Но при этом, если он уже подал документы, у него есть право на получение временной работы.

Всего в 2014 г., по данным испанского МВД, за предоставлением убежища в Испании обратились 5947 человек, это на треть больше, чем годом ранее (4502 человека). За первые шесть месяцев 2015 г. более шести тысяч человек запросили убежище — это больше, чем за весь 2014 г. Чаще всего за предоставлением убежища в Испании обращались выходцы из Сирии (1681 человек), Украины (946), Мали (620) и Алжира (309). 99% сирийцев, обращающихся за предоставлением убежища, переходят границу в Мелилье (испанский анклав на севере Африки, граница с Марокко). В Мелилье и Сеуте (другой испанский анклав в этом же районе) были открыты несколько пунктов для беженцев из Сирии, через которые они могут легально войти на территорию испанского государства и запросить убежище.

Всего с 2005 по 2014 г. 43 433 человек обратились за предоставлением убежища в Испании. В июле 2015 г. Мадрид согласился в рамках программы ЕС по приему беженцев в 2016–2017 гг. принять у себя 1300 выходцев из Сирии и Эритреи и 1449 человек, уже имеющих статус беженцев и находящихся на территории других стран ЕС⁹.

В 2015–2016 гг. границы Испании и ЕС пересекло рекордное количество мигрантов и беженцев — преимущественно выходцев из Африки и Ближнего Востока, пытающихся спастись от боевиков ИГИЛ. Поэтому власти Испании, Германии, Франции, Италии и других стран ЕС требовали справедливого распределения беженцев и мигрантов по территории Евросоюза. Очевидно, что кризис беженцев, связанный с политикой ЕС в отношении Ливии и Сирии, требует пересмотра всей политики Евросоюза в отношении Средиземноморского региона¹⁰.

Таким образом, вопрос распределения обязательных квот, определяющих, сколько мигрантов должна принимать каждая из стран, разделил ЕС и требует международного взаимодействия Испании и Евросоюза в области миграции. Испанское руководство утверждает, что

⁹ Шестернина Е. ООН: ситуация с беженцами в Испании лучше, чем в других странах ЕС. URL: <https://ria.ru/world/20150828/1213494853.html> (Дата обращения: 25.05.2017)

¹⁰ См. подробнее: Аникеева Н.Е. Политика Испании и ЕС в Средиземноморье в конце XX — начале XXI вв.: учебное пособие. Москва: МГИМО–Университет. 2014. 84 с.

готово принять то количество просителей убежища, которое определит Европейская комиссия.

Литература

1. Аникеева Н. Е. *Внешняя политика Испании в конце XX — начале XXI века. монография*. Москва: МГИМО–Университет. 2016. 490 с.
2. Аникеева Н. Е. Вынужденная миграция в Испании в рамках ЕС. *Многосторонние институты и диалоговые форматы: материалы IX Конвента РАМИ*. (Москва, 27–28 октября 2015 г.). Москва: МГИМО–Университет. 2016. 536 с.
3. Аникеева Н. Е. Новое во внешней и внутренней политике правительства Мариано Рахоя. *Вестник МГИМО–Университета*. №6(27). 2012. С. 112–116.
4. Аникеева Н. Е. *Политика Испании и ЕС в Средиземноморье в конце XX — начале XXI вв.: учебное пособие*. Москва: МГИМО–Университет. 2014. 84 с.
5. Мирзаян Г. Евросоюз теряет турецкую республику. *Эксперт*. № 12 (1022). С. 40–42.

INTERNATIONAL INTERACTION OF SPAIN AND THE EU IN THE FIELD OF MIGRATION

Natalia Y. Anikeeva

Abstract. *Within the framework of international cooperation between Spain and the EU, active cooperation continues on the development of a system of measures to resolve migration issues. The problem of migration is one of the most important in Spain and other EU countries. The situation with migrants in Spain is better than in other EU countries. A system has been created in the country that guarantees a minimum level of reception and protection of refugees. The issue of the distribution of mandatory quotas that determine how many migrants each country should take is shared by the EU and requires the interaction of Spain and the European Union. The Spanish leadership claims that it is ready to accept the number of asylum seekers that the European Commission will determine.*

Keywords: *international interaction, migration, Spain, European Union*

Информация об авторе

Аникеева Наталья Евгеньевна

доктор исторических наук, профессор, доцент кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО МИД России

E-mail: anikeevan@yandex.ru

Natalia Y. Anikeeva

Doctor of History, Professor, Associate Professor at the Department of European and American Studies, Moscow State Institute of International Relations (University). E-mail: anikeevan@yandex.ru

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В КОНВЕНЦИЯХ ООН И МОТ

Д. К. БЕКЯШЕВ

Аннотация. В статье проводится сравнительно-правовой анализ Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 г., принятой в рамках ООН и конвенций МОТ, регулирующих отношения, связанные с правовым статусом и деятельностью трудовых мигрантов. Выявлены отличительные особенности указанных международно-правовых актов, их достоинства, недостатки, а также различия по основным положениям: понятийному аппарату, сфере распространения, правовому статусу трудовых мигрантов, обязанностям государств и др. Отдельное внимание уделено проблемам, связанным с нежеланием участвовать в данных конвенциях государств — импортеров иностранной рабочей силы.

Ключевые слова: ООН; МОТ; конвенции; трудовая миграция; сравнительно-правовой анализ; правовой статус трудящихся-мигрантов; ратификация.

В настоящее время различным проблемам правового регулирования трудовой миграции на универсальном уровне уделяется серьезное внимание в рамках международных межправительственных организаций. Среди таковых особняком стоят ООН и МОТ. В рамках этих организаций приняты международно-правовые акты, которые направлены на определение правового статуса и защиту прав человека трудящихся-мигрантов.

18 декабря 1990 г. Генеральная ассамблея ООН приняла *Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей*. Конвенция вступила в силу 1 июля 2003 г. (Российская Федерация не является участницей). На данный момент этот договор ратифицировало 51 государство¹¹.

¹¹ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families dated December 18, 1990. URL: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en (Accessed: 15.04.2017)

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 г. состоит из преамбулы и девяти частей: сфера применения и определения; недискриминация в отношении прав; права человека всех трудящихся мигрантов и членов их семей; другие права трудящихся-мигрантов и членов их семей, имеющих документы или постоянный статус; 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 конвенции; общие положения; заключительные положения.

Данный международно-правовой акт явился результатом серьезной и крупномасштабной работы в течение долгих лет. Впервые в рамках ООН проблема защиты прав трудящихся-мигрантов была затронута в 1972 г., когда ЭКОСОС в своей резолюции 1706 (LII) высказал озабоченность нелегальной транспортировкой рабочей силы в европейские страны и эксплуатацией рабочих из африканских государств «в условиях, схожих с рабством и принудительным трудом». В том же году Генеральная ассамблея в своей резолюции 2920 (XXVII) осудила дискриминацию в отношении иностранных рабочих и призвала правительства покончить с этой практикой и усилить выполнение принятых договоренностей, касающихся трудящихся-мигрантов¹².

В 1976 г. по просьбе ЭКОСОС Подкомиссия по противодействию дискриминации и защите меньшинств приняла доклад об эксплуатации труда посредством незаконной и скрытой транспортировки. Этот доклад затрагивал два аспекта проблемы: с одной стороны, незаконную и скрытую транспортировку, с другой — дискриминацию в отношении трудящихся-мигрантов в государствах их жительства. Было также рекомендовано разработать проект конвенции ООН о правах трудящихся-мигрантов. Эти рекомендации были также подтверждены в резолюции Генеральной ассамблеи ООН 33/163 о мерах по улучшению ситуации и защите прав и достоинства всех трудящихся-мигрантов¹³.

В дальнейшем Генеральная ассамблея ООН продолжила предпринимать шаги по защите прав трудящихся-мигрантов. Так, в 1979 г. этим органом ООН была принята резолюция 34/172, в соответствии с которой в 1980 г. была создана Рабочая группа, состоящая из представи-

¹² The International Convention on Migrant workers and its Committee. Fact Sheet No.24 (Rev. 1). New York and Geneva. 2005. P. 2.

¹³ Подробнее см.: Report of the World Conference to Combat Racism and Racial Discrimination. Geneva, 14–25 August 1978. United Nations publication.

телей всех государств-членов ООН. В течение следующих 10 лет эта Рабочая группа с участием Комиссии по правам человека, Комиссии по социальному развитию, МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ подготовила проект конвенции, которая и была принята в 1990 г.

Основными международными договорами в области регулирования трудовой миграции в МОТ в настоящее время являются *Конвенция № 97 (пересмотренная) о трудящихся-мигрантах 1949 г.* и *Конвенция № 143 о злоупотреблениях в области миграции и обеспечения трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.*

Конвенция № 97 (пересмотренная) о трудящихся-мигрантах 1949 г. вступила в силу 22 января 1952 г. Ее ратифицировали 49 государств (Российская Федерация — не участница)¹⁴. Этот международно-правовой акт состоит из преамбулы, 23 статей и трех приложений.

В свою очередь Конвенция № 143 о злоупотреблениях в области миграции и обеспечения трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. вступила в силу 9 декабря 1978 г. Данный договор ратифицировали 23 государства (Российская Федерация — не участница)¹⁵. Конвенция № 143 состоит из преамбулы, трех разделов: злоупотребления в области миграции; равенство возможностей и обращения; заключительные положения.

Следует отметить, что МОТ уделяет важное внимание проблеме правового регулирования трудовой миграции и в особенности обеспечению прав трудящихся-мигрантов. Признавая суверенное право государств вырабатывать свою собственную политику в области труда и миграции, по мнению МОТ, важно привлечь внимание к необходимости принятия согласованных и всеобъемлющих мер национальной политики по эффективному управлению миграцией рабочей силы и защите трудящихся-мигрантов. Проблемы, связанные с пересечением трудящимися государственными границ, не могут решаться эффективно, если страны действуют изолированно; следовательно, обеспечению национальных интересов может способствовать международное сотрудничество в области миграции рабочей силы¹⁶.

¹⁴ Ratifications of C097 — Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97). URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312242:NO (Accessed: 18.04.2017)

¹⁵ Ratifications of C143 — Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143). URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312288:NO (Accessed: 18.04.2017)

¹⁶ Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы. Женева, Международное бюро труда. 2007 г. С. 3.

Анализ основных международно-правовых актов, принятых под эгидой ООН и МОТ по вопросам трудовой миграции, позволяет установить этапы развития правового регулирования статуса трудящихся-мигрантов на универсальном уровне. Перечень закрепляемых прав с течением времени более детально прописывался в каждом из последующих документов, но, тем не менее, этих мер было недостаточно в силу того, что состав участников каждой отдельно взятой конвенции был разным.

Некоторые государства, подписав, ратифицировав и приведя законодательство в соответствие с положениями одной конвенции, затем не стремились присоединяться к новым соглашениям, заключенным по тому же вопросу, что не позволяло выработать и применять единые стандарты в отношении правового положения трудящихся-мигрантов. Например, одни государства становились участниками более поздних конвенций, чаще всего предусматривающих более высокий уровень принимаемых обязательств, а в отношении других продолжали действовать уже пересмотренные конвенции. Кроме того, не было даже однозначного понимания термина «трудящийся-мигрант», так как в ряде конвенций МОТ он зафиксирован по-разному.

Важно отметить, что усилия МОТ и ООН в целом привели к пониманию необходимости разработки и принятия отдельного соглашения, которое было бы посвящено регулированию правового положения трудящихся-мигрантов. Таким соглашением явилась Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.

Сравнивая акты ООН и МОТ, следует отметить, что с точки зрения своих общих целей они являются сходными: содействовать осуществлению прав и защите лиц, мигрирующих в целях получения работы, и сдерживать и в конечном счете ликвидировать нелегальную миграцию.

Однако по некоторым вопросам Конвенция ООН носит более полный характер. В частности, определение термина «трудящийся-мигрант» в Конвенции ООН является более широким, чем определение, содержащееся в конвенциях МОТ. Так, Конвенция ООН охватывает трудящихся приграничных районов, моряков и лиц с самостоятельной занятостью, которых не охватывают конвенции МОТ.

Стоит отметить, что в Конвенции ООН дефиниция «члены семьи трудящихся-мигрантов» является более широкой по сравнению с конвенциями МОТ. В частности, к ним относят и лиц, не состоящих в официально зарегистрированных браках с трудящимися-мигрантами, однако находящихся с ними в таких отношениях, которые в соответствии с применимым правом могут быть приравнены к браку.

Кроме того, Конвенция ООН распространяется на всех трудящихся-мигрантов, независимо от того, легально ли они въехали, находятся и работают на территории иностранного государства. Это связано с тем, что одна из главных целей Конвенции заключается в защите прав человека трудящихся-мигрантов, поскольку они относятся к категории наиболее уязвимых слоев населения. Неслучайно в названии Конвенции применяется словосочетание «*всех трудящихся-мигрантов и членов их семей*», тем самым подчеркивается, что речь идет о любых трудящихся-мигрантах, независимо от их правового положения. Примечательно, что Конвенция ООН наделяет дополнительными правами тех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые имеют документы или постоянный статус, что представляется вполне логичным и справедливым. В свою очередь конвенции МОТ распространяются только на тех трудящихся-мигрантов, которые имеют легитимный статус.

С точки зрения сферы охвата вопросов по существу, в Части III Конвенции ООН перечислены гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, применимые ко всем трудящимся-мигрантам, независимо от наличия соответствующих документов. Эти положения являются, как правило, конкретными формулировками принципа применимости всеобщих прав человека к мигрантам в том виде, в котором они сформулированы во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. Как и в случаях с конвенциями ООН, касающимися прав женщин, детей и жертв расизма, эта Конвенция направлена на расширение объема защиты всеобщих прав и ее распространение на уязвимые группы при помощи четко сформулированных нормативных положений, соответствующих национальному законодательству.

По сравнению с международно-правовыми актами МОТ в Конвенции ООН шире излагается принцип равенства обращения между трудящимися-мигрантами и гражданами принимающей страны перед судами и трибуналами в отношении оплаты труда и других условий труда, а также в отношении доступа трудящихся-мигрантов к неотложной медицинской помощи и образованию для детей трудящихся-мигрантов.

Что касается дополнительных прав, которыми могут пользоваться легально оформленные мигранты и члены их семей (Часть IV Конвенции ООН), то положения актов МОТ и ООН являются в целом аналогичными, за исключением того, что конвенции МОТ предусматривают более четко выраженные права трудящихся-мигрантов на создание профессиональных союзов, а также право на равное обращение с точки зрения доступа к образованию, жилью, профессиональным и социальным услугам.

Наконец, согласно положениям Конвенции ООН трудящиеся-мигранты могут пользоваться более четко определенным объемом защиты в отношении высылки из страны.

И в Конвенции МОТ № 143, и в Конвенции ООН делается значительный акцент на усилия по ограничению нерегулируемой миграции и на необходимость разработки в этой связи соответствующих мер, а также на обмен информацией, предоставление информации трудящимся-мигрантам, содействие оказанию консульских услуг и на введение санкций в целях обеспечения применения положений в этой области.

Часть VI Конвенции ООН содержит новшество, которого ранее не было в международно-правовом регулировании статуса трудящихся-мигрантов. Речь идет о положениях, закрепляющих ряд обязательств государств-участников Конвенции в области содействия созданию нормальных, справедливых, гуманных и законных условий в отношении международной миграции трудящихся и членов их семей.

Особо следует сказать о государствах-участниках конвенций. Среди ратифицировавших — в основном государства-экспортеры рабочей силы. Среди тех, кто участвует в данных международно-правовых актах и известен в качестве государства-импортера, можно назвать Норвегию, Италию, Швецию, Германию, Нидерланды, Францию, Испанию, Португалию (конвенции МОТ), Турцию (Конвенция ООН).

Причины непопулярности участия государств, предоставляющих работу по найму, в данных конвенциях, как видится, заключаются в том, что такие страны попросту не хотят брать на себя широкие обязательства по обеспечению и соблюдению прав и свобод трудящихся-мигрантов и членов их семей. Существующее положение устраивает эти государства. В то же время активное участие государств происхождения трудящихся-мигрантов в конвенциях говорит о том, что они крайне заинтересованы, чтобы права их граждан были гарантированы международным правом. Хотя, безусловно, основная причина их участия в этих международно-правовых актах имеет экономическую составляющую, поскольку экономики указанных государств в большей степени существуют благодаря переводу денежных средств от граждан, работающих за границей.

Безусловно, число ратифицировавших данные конвенции государств в настоящий момент невелико. Кроме того, довольно сложно оценить эффективность этих международных договоров. Однако, вне всяких сомнений, такое международно-правовое регулирование крайне необходимо, учитывая трансграничность трудовой миграции. Наиболее прогрессивной в этом смысле представляется Конвенция

ООН, поскольку в ней предусмотрен наиболее действенный механизм контроля за соблюдением ее положений — Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Российская Федерация не является участником рассматриваемых Конвенции ООН и конвенций МОТ. В то же время Россия является одним из крупнейших государств приема иностранной рабочей силы. По заявлению заместителя председателя правительства Российской Федерации Д. Козака, в настоящее время в России насчитывается 1,3 млн внешних мигрантов¹⁷.

Кроме того, определенное количество граждан Российской Федерации также трудятся за рубежом и являются в иностранных государствах трудящимися-мигрантами. Эти факторы должны быть учтены при рассмотрении вопроса о возможной ратификации Российской Федерацией данных международных договоров.

THE COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF LABOR MIGRATION'S REGULATION IN THE UN AND ILO CONVENTIONS

Damir K. Bekyashev

Abstract. *The comparative legal analysis of the UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990) and ILO conventions on the legal status and activities of migrant workers is made in the article. The distinctive features of these international legal acts, their advantages and disadvantages are revealed, as well as differences in the main provisions: the terms, the sphere of distribution, the legal status of labor migrants, the duties of states, etc. are identified. Special attention is paid to the problems of unwillingness to participate in these conventions of states — importers of foreign workers.*

Keywords: *UN; ILO; conventions; labour migration; comparative legal analysis; legal status of migrant workers; ratification.*

Информация об авторе

Бекяшев Дамир Камильевич

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права МГИМО МИД России. E-mail: dambek@yandex.ru

Damir K. Bekyashev

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor at Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia. E-mail: dambek@yandex.ru

¹⁷ Экономика как миротворец. Известия. 26 января 2012 г.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ

Х. Х. ДАВЛАТОВ

Аннотация. В статье рассмотрены исторические предпосылки формирования миграционных потоков на постсоветском пространстве. Исследованы основные аспекты двустороннего сотрудничества Республики Таджикистан и Российской Федерации в области защиты прав трудящихся-мигрантов. Автором раскрывается сформировавшаяся после распада Советского Союза международно-правовая база по урегулированию отношений Республики Таджикистан и Российской Федерации в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов на современном этапе. Акцентируется внимание на таких международно-правовых соглашениях, как Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации от 16 октября 2004 года и Протокол о внесении изменений к данному соглашению от 29 октября 2013 года, а также Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о порядке пребывания граждан Республики Таджикистан на территории Российской Федерации от 08.02.2013. Автором проанализированы отдельные положения данных соглашений, рассмотрено, в какой мере исследуемые двусторонние договоры регулируют сферу защиты прав трудящихся-мигрантов. Раскрывается, какие права трудящихся-мигрантов закреплены в вышеуказанных двусторонних договорах. В их числе — право на социальную защиту, медицинское обслуживание, право на отдых, право на оплату труда. Отмечается, что данные двусторонние соглашения предоставляют гражданам двух стран различные льготы и преимущества, которые улучшают положение иностранных работников на территории страны пребывания. Автором отдельно подчеркивается, что наряду с многосторонними

соглашениями универсального и регионального характеров двусторонние соглашения играют эффективную роль в вопросе урегулирования современных миграционных процессов.

Ключевые слова: миграция, права мигрантов, соглашение, постсоветское пространство, двустороннее сотрудничество

В историческом контексте конец XX века на постсоветском пространстве характеризовался как период сильнейших социально-политических изменений и коренной трансформации общественных отношений. Распад СССР, который включал в себя территории современной России и Таджикистана, породил проблемы в части регулирования правового положения граждан новых независимых государств. В общей совокупности возникших проблем в социально-политической, экономической и правовой областях жизнедеятельности не последнюю позицию занимали вопросы, связанные с формированием новых миграционных потоков на постсоветском пространстве.

После обретения Республикой Таджикистан в 1991 году государственной независимости она прошла долгий путь от вступления в Организацию Объединенных Наций в качестве нового субъекта международного права и до выстраивания своих международных отношений с другими государствами на двусторонней основе в тех сферах, которые требовали своей правовой регламентации. Урегулирование миграционных процессов, существующих между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан, в данном случае не являлось исключением.

16 октября 2004 года было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации (*далее* Соглашение). Соглашение было первым двусторонним актом в сфере миграции, который был направлен на укрепление экономических связей государств. Помимо этого, подписывая данное соглашение, стороны закрепляли положение, согласно которому рассматривали временную трудовую деятельность трудящихся-мигрантов как важную область российско-таджикского сотрудничества.

Что касается мер, направленных на защиту прав трудящихся-мигрантов, рассматриваемое Соглашение сыграло положительную роль, по сути, впервые урегулировав те вопросы, которые ранее не имели нормативного закрепления на двусторонней основе. Соглашение предусматривало (статья 6), что имеющийся трудовой стаж работников, включая стаж, приобретенный в период временной трудовой деятельности на территории принимающей стороны, будет взаимно призна-

ваться сторонами договора. В этой же статье государства закрепляли право иностранных работников на социальную защиту в соответствии с национальным законодательством принимающего государства.

Соглашение гарантирует право на медицинское обслуживание (статья 8) за счет средств работодателя в соответствии с законодательством принимающего государства, причем уровень медицинского обслуживания не должен быть ниже, чем тот, который предусмотрен для собственных граждан. Соглашение отдельно предусматривало (статья 2), что иностранные работники будут осуществлять трудовую деятельность на основе нижеследующих договоров:

- а) договоров на выполнение работ или оказание услуг, заключенных между юридическими или физическими лицами принимающего государства и юридическими лицами государства постоянного проживания, с которыми работник находится в трудовых отношениях;
- б) гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг), заключенных ими с заказчиками работ (услуг) принимающего государства;
- в) трудовых договоров, заключенных ими с работодателями принимающего государства.

Право трудящихся-мигрантов на отдых регламентировалось Соглашением исходя из того, на основе какого типа вышеуказанных договоров осуществляет свою временную трудовую деятельность иностранный работник. Работники, указанные в пункте «а» статьи 2 Соглашения, имеют право на отдых в соответствии с законодательством государства постоянного проживания. Работники, указанные в пункте «б» этой же статьи Соглашения, имеют право на отдых в соответствии с условиями заключенного гражданско-правового договора. И, наконец, право на отдых для иностранных работников, указанных в пункте «в», предоставляется в соответствии с национальным законодательством принимающего государства. Аналогичным образом регламентируется право на оплату труда трудящихся-мигрантов (статья 9).

В данном контексте интересным представляется мнение Е. В. Киселевой о том, что на двустороннем уровне более половины всех заключенных соглашений (коих, по оценкам Международной организации труда, порядка шестисот только между примерно шестьюдесятью пятью государствами) содержат положения о координации материальных прав и выплат в области социального обеспечения¹⁸. Рассматриваемое нами Соглашение здесь не исключение.

¹⁸ https://mel.fm/vospitaniye/5319607-mother_relax

Соглашение создает благоприятные условия для трудящихся-мигрантов, обязывая стороны признавать (без легализации) дипломы, свидетельства об образовании и другие документы, необходимые для осуществления временной трудовой деятельности мигрантов на территории принимающего государства (статья 11).

В дальнейшем двустороннее сотрудничество Российской Федерации и Республики Таджикистан в сфере миграции было развито с подписанием 29 октября 2013 года Протокола о внесении изменения в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации от 16 октября 2004 г. (далее Протокол).

Изменения коснулись конкретно статьи 4 рассматриваемого соглашения. До принятия Протокола указанная статья закрепляла правило, согласно которому иностранный работник осуществлял трудовую деятельность при наличии соответствующего документа, выдаваемого в соответствии с законодательством принимающего государства, т.е. разрешения на работу, но на срок не более чем один год. Важно отметить, что Протокол создал более благоприятные условия для трудящихся-мигрантов, закрепив положение, согласно которому разрешение на работу является основанием для продления срока временного пребывания работника на территории принимающего государства, но не более чем на три года.

Отдельно следует рассмотреть Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о порядке пребывания граждан Республики Таджикистан на территории Российской Федерации от 08.02.2013.

Данное соглашение хотя и является самостоятельным двусторонним договором, однако по своей структуре состоит всего из четырех статей и в целом развивает принятое до этого Соглашение от 16 октября 2016 года. Ключевое положение данного соглашения состоит в том, что граждане Республики Таджикистан, временно пребывающие на территории Российской Федерации, освобождаются от обязанности вставать на учет по месту пребывания в компетентных органах Российской Федерации в течение 15 дней.

В целом, анализируя двустороннее сотрудничество Республики Таджикистан и Российской Федерации в сфере трудовой миграции, необходимо отметить один важный аспект данных взаимоотношений. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан

Республики Таджикистан в Российской Федерации от 16 октября 2004 г., действие которого обоюдно направлено на граждан двух стран, хотя формально и регулирует трудовую детальность граждан России и Таджикистана, но фактически направлено именно на граждан Республики Таджикистан. Связанно это с тем, что основная нагрузка по принятию трудящихся-мигрантов приходится именно на Российскую Федерацию, а не на Республику Таджикистан, где доля иностранных работников из Российской Федерации мала. В основном это инвесторы или высококвалифицированные специалисты, которые чаще всего не подпадают под традиционное понятие трудящегося-мигранта.

Необходимо также подчеркнуть, что сотрудничество государств на двусторонней основе в области миграции дает свои положительные результаты и продиктовано объективными причинами. К примеру, государство может состоять в международных соглашениях универсального и регионального характеров, регулирующих сферу миграции, однако заключение двустороннего соглашения может развивать отдельные положения уже заключенных многосторонних договоров. Нельзя исключать ситуации, когда государство может просто выйти из того или иного многостороннего соглашения, в этом случае наличие подобного рода двустороннего договора будет играть положительную роль в деле регулирования вопросов трудовой миграции.

Двустороннее регулирование необходимо прежде всего для того, чтобы более детально и конкретно регулировать отношения между двумя государствами по вопросам трудовой миграции. Двусторонние договоры являются более гибким инструментом правового регулирования и наиболее актуальны для договаривающихся стран¹⁹. Придерживаясь данной точки зрения, отметим, что комплекс международно-правовых актов универсального характера, а также актов, принятых в рамках региональных объединений и отдельно двусторонних договоров, образует именно ту правовую базу, которая в целом являет действенный механизм, направленный на защиту прав мигрантов в условиях современности.

Литература

1. Бекашев Д. К., Иванов Д. В. *Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография*. Москва: Проспект. 2015.
2. Киселева Е. В. *Международно-правовое регулирование миграции. Учебное пособие*. 3-е изд. Москва. Юрайт. 2017. 375 с.

¹⁹ Бекашев Д. К., Иванов Д. В. *Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография*. Москва: Проспект. 2015. С. 134.

3. Киселева Е. В. *Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие*. Москва: РУДН. 2012. 397 с.

**INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF COOPERATION
OF THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN AND THE RUSSIAN FEDERATION
ON THE PROTECTION OF MIGRANT WORKERS**

Khizr Kh. Davlatov

Abstract. *The article deals with the historical background of the formation of migration flows in the post-Soviet space. The basic aspects of bilateral cooperation between the Republic of Tajikistan and the Russian Federation in the field of protection of the rights of worker migrants. The author reveals, the international legal framework formed after the collapse of the Soviet Union for the settlement of relations between the Republic of Tajikistan and the Russian Federation in the field of protection of migrant workers' rights at the present stage. The attention is focused on these international legal agreements as the Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Tajikistan on labor activity and protection of the rights of Russian citizens in Tajikistan and Tajik citizens in the Russian Federation of 16 October 2004, the Protocol on amendments to the agreement October 29, 2013, and the Agreement between the Russian Federation and the Republic of Tajikistan on the order of stay of Tajik citizens in Russia from 08.02.2013. The author analyzes some of these agreements provisions examined the extent to which the investigated bilateral agreements govern the scope of protection of the rights of migrant workers. Expands which migrant workers' rights enshrined in the aforementioned bilateral agreements. Among them, the right to social protection, health care, the right to rest, the right to remuneration, etc. It is also noted that these bilateral agreements provide the citizens of the two countries' various benefits and advantages that improve the status of foreign workers in the territory of the host country. The author alone is emphasized that, along with the multilateral agreements of the universal and regional bilateral agreements play an effective role in the resolution of contemporary migration processes.*

Keywords: *migration, rights of migrants, the agreement, the post-Soviet space, the bilateral cooperation*

**Информация об авторе
Давлатов Хизр Хакимович**

аспирант кафедры международного права Юридического института
Российского университета дружбы народов.

E-mail: davlatov.khizr@gmail.com

Khizr Kh. Davlatov. Post-graduate student, Department of International Law, Law Institute of Russian Peoples' Friendship University.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ УБЕЖИЩА: ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ДУБЛИНСКОЙ КОНВЕНЦИИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩЕЙ ГОСУДАРСТВО, ОТВЕТСТВЕННОЕ ЗА РАССМОТРЕНИЕ ХОДАТАЙСТВ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УБЕЖИЩА, ПОДАННЫХ В ОДНОМ ИЗ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Д. В. ИВАНОВ, С. ЙОРДАНОВСКИ

Аннотация. *Статья посвящена международно-правовым аспектам функционирования Дублинской системы предоставления убежища, которая в настоящее время является основой предоставления убежища на территории государств-участников Европейского Союза. Это особый региональный международно-правовой механизм, обеспечивающий предоставление международной защиты различным категориям вынужденных мигрантов (лицам, ищущим убежище, беженцам и т.д.). На современном этапе Дублинская система одобрена и применяется почти всеми государствами Европы.*

В связи с началом гражданской войны в Сирийской Арабской Республике в 2011 г. в Дублинскую систему были внесены серьезные изменения. Они затронули права и обязанности государств-участников Дублинской конвенции 1990 г., определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-участников Европейского Союза. Одновременно с этим была проведена более четкая регламентация правового положения лиц, ищущих убежище. Внесенные изменения стали причиной отказа некоторых европейских государств от соблюдения международно-правовых обязательств по Дублинской конвенции и правовых актов, принятых в рамках ЕС.

Ключевые слова: *Дублинская система, миграция, Европейский Союз, лица, ищущие убежище*

В юридической литературе по вопросу формирования Дублинской системы²⁰ существуют различные точки зрения. Отечественная школа международного права придерживается мнения, что Дублинская система появилась в результате увеличения полномочий региональных объединений государств и устранения пробелов в национальном праве государств-участников. С помощью регионального институционального механизма была создана наднациональная правовая система, с помощью которой можно ограничить абсолютный государственный суверенитет государств-участников, а с другой стороны, с ее помощью можно усовершенствовать нормативно-правовую базу в сфере вынужденной миграции²¹.

Западноевропейская школа международного права придерживается иного мнения. Региональная система защиты представляет собой механизм, с помощью которого можно увеличить эффективность предоставления защиты лицам, ищущим убежище. Существование наднационального законодательства способствует формированию прозрачной системы регулирования вынужденной миграции, поскольку уровень контроля становится выше²². Таким образом, процесс предоставления защиты в сфере миграции выходит на более высокий уровень, так как повышается и уровень контроля над государствами в процессе исполнения ими своих международно-правовых обязательств²³.

История формирования Дублинской системы берет начало незадолго до учреждения Европейского Союза (далее — ЕС). Причин формирования данной системы несколько. Первая — это распад Союзной Федеративной Республики Югославия, обусловивший начало нескольких вооруженных конфликтов международного и немеждународного

²⁰ Дублинская система ЕС состоит из Дублинской конвенции, определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-участников Европейского Сообщества, Регламента Совета ЕС № 343/2003, устанавливающего критерии и механизмы определения государства-участника, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-участников гражданином третьей страны и Регламента № 604/2013 Европейского парламента и Совета ЕС.

²¹ Подробнее об этом см.: Малеев Ю. Н. Новое международное право. Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов. Сборник материалов научно-практической конференции, посвященной 60-летию кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. Под ред. А. Н. Вылегжанина. Москва: МГИМО, 2010. С. 177.

²² Morano-Foadi S, Vickers L. Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts. Modern Studies in European Law. Oxford: Hart Publishing. 2015. P. 141–144.

²³ Migration theory: Talking across disciplines. Ed. by by Caroline B. Brettell. James F. Hollifield. New York, London: Routledge. 2000. P. 189.

характера на территории вновь возникших государств²⁴. Вторая — это распад СССР. Третья причина заключалась в том, что государства Европейских сообществ не были готовы к возникновению массовых потоков вынужденных мигрантов в силу отсутствия правовых механизмов регулирования вынужденной миграции.

В возникшей ситуации европейские государства проводили политику защиты национальных интересов в форме отказа в предоставлении убежища вынужденным мигрантам. Такую политику стали применять сначала Германия, а позднее Польша, Австрия и другие государства. Проводимая миграционная политика одновременно сопровождалась практикой недопущения лиц, ищущих убежище, на территорию европейских государств. Необходимо отметить, что подобные действия не достигли положительного результата²⁵.

В процессе разработки текста Дублинской конвенции, определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-участников Европейских Сообществ 1990 г. (далее — Дублинская конвенция)²⁶, западноевропейские государства особое внимание уделяли задаче, определенной Шенгенским соглашением между правительствами государств экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах от 1985 г.²⁷ (далее — Шенгенское соглашение), а именно — со-

²⁴ После распада Югославии сначала началась «десятидневная война» между Словенией и Югославией в июне 1991 г., потом война за независимость Хорватии в 1991 г. и в конце война в Боснии и Герцеговине. См. подробнее об этом: Исаев Б. А. Геополитика: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения. Санкт-Петербург: Питер. 2016. С. 308.

²⁵ Защита от расизма и дискриминации беженцев и лиц, ищущих убежище. Критика концепции третьей безопасной страны: материалы семинаров Упр. Верхов. Комиссара ООН по делам беженцев, Европ. Совета по делам беженцев и сети «Миграция и право» правозащит. центра «Мемориал». Сост. Ю. Я. Чардина, Н. В. Дорина. Москва: Р. Валент. 2005. С. 170–175.

²⁶ Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-участников Европейского Сообщества 1990 г. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2003%3A180%3ATOС> (Accessed: 10.01.2016)

²⁷ Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах/ Шенгенские соглашения. Москва. 2000. С. 42–55.

здать «единое европейское пространство» без внутренних границ, в котором должно осуществляться свободное передвижение лиц. Более того, государства-участники Европейских сообществ особое внимание уделили соблюдению положений Конвенции о статусе беженца 1951 г. и Протокола, касающегося статуса беженца, 1967 г.²⁸

В Дублинской конвенции были закреплены основные принципы рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, поданного любым лицом, ищущим убежище, на территории государств-участников Конвенции. Согласно ст. 3 Дублинской конвенции ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища возлагается на то государство, в котором первоначально оно было подано²⁹, за исключением некоторых случаев³⁰. Таким образом, Дублинская конвенция исключила возможность для лиц, ищущих убежище, подавать ходатайства о предоставлении статуса беженца в двух и более странах.

Анализируя текст Дублинской конвенции, авторы полагают, что в ней были разработаны несколько основных принципов по вопросам рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, которые и по настоящее время предотвращают гуманитарную катастрофу на территории Европы.

Во-первых, это недопущение появления т.н. «пинг-понг-беженцев»³¹ на территории Европы. Единое европейское пространство без государственных границ могло бы привести к массовой переадресации ходатайств лиц, ищущих убежище, от одного государства к другому с целью избежать ответственности за рассмотрение ходатайства. Установление четких критериев определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайств, полностью устраняло возможность появления данной категории беженцев.

²⁸ Иншакова А.О., Киселева Е.В. Основы Шенгенского права ЕС. Право Европейского Союза: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. Под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. Москва: Юрайт, 2016. С. 338–353.

²⁹ Текст Конвенции см.: Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-участников Европейского Сообщества 1990 г. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2003%3A180%3ATOC> (Accessed: 10.01.2016)

³⁰ Там же.

³¹ В юридической литературе под термином «пинг-понг-беженцы» понимаются лица, ищущие убежище, которые не могут получить соответствующий статус по причине нерешенности вопроса о государстве убежища. Подробнее см.: Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. Москва: Проспект, 2013. С. 10.

Во-вторых, это ограничение числа обращений лиц, ищущих убежище. Еще до принятия Дублинской конвенции многие лица, ищущие убежище, подавали ходатайства в различных европейских государствах до тех пор, пока не получали статус беженца в одном из них. На практике часто возникала ситуация, когда одно и то же лицо одновременно подавало ходатайство в двух или более государствах. С помощью Дублинской конвенции подобная возможность была окончательно исключена.

Отличительной чертой Дублинской конвенции является то, что она вступила в силу 1 сентября 1997 г. Несмотря на то, что в рамках Европейских сообществ был разработан механизм предоставления убежища, он стал применяться на практике уже после формирования Европейского Союза. Однако проблема с вынужденными мигрантами на территории Европы была более чем серьезной и нуждалась в срочном решении.

В попытке уменьшить количество лиц, ищущих убежище, и беженцев, за которых европейские государства несут ответственность, при этом не нарушая взятые на себя международные обязательства³², была разработана и применена концепция «распределение бремени (ответственности)» («burden sharing»), которая, в частности, подразумевает пропорциональное распределение лиц, ищущих убежище, и других категорий вынужденных мигрантов.

Данная концепция стала предметом обсуждения на встрече министров Европейских сообществ, ответственных за вопросы миграции и предоставления убежища. По итогам встречи министров были приняты три резолюции в сфере вынужденной миграции³³, из которых одна

³² См.: Защита от расизма и дискриминации беженцев и лиц, ищущих убежище. Критика концепции третьей безопасной страны: материалы семинаров Упр. Верхов. Комиссара ООН по делам беженцев, Европ. Совета по делам беженцев и сети «Миграция и право» правозащит. центра «Мемориал». Сост. Ю.Я. Чардина, Н.В. Дорина. Москва: Р. Валент. 2005.

³³ Министры Европейского Сообщества, ответственные за иммиграцию, в период с ноября по декабрь 1992 г. приняли Резолюцию Европейского Сообщества «О явно необоснованных заявлениях о предоставлении убежища» и Резолюцию о «Согласованном подходе к решению вопросов, касающихся принимающих третьих стран», а также «Заключение по странам, в которых в целом отсутствует серьезная угроза преследований». Все вышеперечисленные документы носили рекомендательный характер. Однако в данных документах были разработаны основные критерии, с помощью которых направляющее государство могло определить, какие государства, не входящие в Европейское Сообщество, могут рассматриваться в качестве безопасных.

была полностью посвящена критериям «распределения бремени (ответственности)»³⁴.

Суть данной концепции заключается в том, что любое государство, которое является участником Европейских Сообществ, вправе взять на себя ответственность за рассмотрение ходатайства лица, ищущего убежища. Таким образом, в рамках Европейских сообществ можно было избежать скопления лиц, ищущих убежище, в одном или определенной группе государств. Если ни одно из государств не проявляет инициативу взять на себя ответственность за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище, то применяются правила Дублинской конвенции³⁵.

Право брать на себя ответственность за рассмотрение ходатайства лица, ищущего убежища, имеют только т.н. безопасные государства, которые в юридической литературе известны как «третьи безопасные государства». Согласно Резолюции о согласованном подходе к решению вопросов, касающихся принимающих третьих стран³⁶, третье безопасное государство представляет собой любое государство-участник Европейских сообществ. Однако окончательное решение о передаче ответственности по вопросам рассмотрения ходатайств лиц, ищущих убежище, выносит принимающее государство или государство, ответственное за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище, согласно Дублинской конвенции.

В рамках Резолюции о согласованном подходе к решению вопросов, касающихся принимающих третьих государств, разработаны несколько критериев, с помощью которых отправляющее государство может определить, является принимающее государство безопасным или нет. Иными словами, отправляющее государство должно провести предварительное расследование и выяснить, насколько принимающее государство соблюдает нормы международного права в сфере вынужденной миграции, принцип невысылки (*non-refoulement*), закрепленный в ст. 33 Конвенции о статусе беженцев³⁷, а также насколько соблюдается принцип предоставления минимальных стандартов международной

³⁴ Текст Резолюции см.: Европейский союз. Совет Европейского союза: Резолюция о согласованном подходе к решению вопросов, касающихся принимающих третьих стран. Официальная электронная база данных УВКБ ООН «Рефуорлд» (Refworld). URL: <http://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html> (Accessed: 12.12.2015)

³⁵ Council Resolution of 30 November 1992 on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries («London Resolution»). URL: <http://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html> (Accessed: 22.01.2016)

³⁶ Ibid.

³⁷ Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженца, 1967 г. Бюллетень международных договоров.1993. № 9. С. 6–28.

защиты³⁸. Кроме того, в процессе определения «третьего безопасного государства» отправляющее государство должно уделять внимание статистике предоставления убежища, а также экономической и политической стабильности в принимающем государстве³⁹. Важно отметить, что окончательное решение по вопросу рассмотрения ходатайства лица, ищущего убежища, в «третьем безопасном государстве» принимает само лицо, ищущее убежища.

С момента учреждения Европейского Союза (далее — ЕС) и подписания Договора о Европейском Союзе 1993 г. (далее — Маастрихтский договор) сотрудничество государств-членов ЕС вышло на новую стадию развития. В рамках ЕС было проведено четкое разграничение компетенции самого Союза и государств-участников. Была сформирована система международного сотрудничества, в рамки которой было включено сотрудничество правоохранительных и судебных органов государств⁴⁰.

Однако, несмотря на то, что сотрудничество государств в рамках ЕС вышло на новый уровень, очень долгое время в рамках ЕС не было принято ни одного нормативно-правового акта в сфере вынужденной миграции. Такая ситуация сохранялась вплоть до заключения в 1997 г. Амстердамского договора⁴¹, изменяющего Договор о Европейском Союзе, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты. На протяжении последующих пяти лет государства-члены ЕС не осуществляли активного сотрудничества в сфере вынужденной миграции.

³⁸ В заключении Исполкома УВКБ ООН №74 «Общее заключение по международной защите» содержится призыв ко всем государствам сохранять и укреплять институт убежища в качестве одного из неотъемлемых инструментов международной защиты беженцев, добросовестно соблюдать основополагающий принцип невысылки и делать все возможное для обеспечения безопасности и благополучия беженцев в пределах их юрисдикции. Текст заключения см.: Заключение Исполкома № 74 (LXXIV) «Общее заключение по международной защите», 1994 г. Официальный сайт УВКБ ООН. URL: http://www.unhcr.ru/files/SS1_Protection.pdf (Дата обращения: 22.01.2016)

³⁹ Текст Резолюции см.: Европейский союз. Совет Европейского союза: Резолюция о согласованном подходе к решению вопросов, касающихся принимающих третьих стран. Официальная электронная база данных УВКБ ООН «Рефуорлд» (Refworld). URL: <http://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html> (Дата обращения 12.12.2015)

⁴⁰ Киселева Е. В. Правовое регулирование миграции в ЕС. Право Европейского Союза: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. Под ред. А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. Москва: Юрайт, 2016. С. 389–402.

⁴¹ Текст см.: Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества и некоторые относящиеся к ним акты. Москва: Интердиалект+. 1999. С. 6.

Амстердамский договор внес важные изменения в учредительные документы ЕС, которые коснулись вопросов вынужденной миграции. В ст. 63 Амстердамского договора перечислены меры, которые должны быть приняты Советом ЕС, чтобы таким образом сформировать правовую систему ЕС по вопросам вынужденной миграции. Среди других мер Совет должен был принять «критерии и механизмы, необходимые для установления государства-члена, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, поданного на территории одного из государств-членов гражданином третьей страны»⁴². Иными словами, Амстердамский договор обязал Совет ЕС пересмотреть Дублинскую конвенцию и адаптировать ее к действующему праву ЕС. Дублинская конвенция была пересмотрена Регламентом Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 г., определившим критерии и порядок определения государства-участника, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-участников гражданином третьей страны⁴³. В доктрине международного права вышеназванный Регламент получил название «Дублин II».

Регламент «Дублин II» во многом повторяет положения Дублинской конвенции, и меры, которые были утверждены данным Регламентом, носили ограничительный характер. Если ранее государством, ответственным за рассмотрение ходатайства лиц, ищущих убежище, было то государство, в котором такое ходатайство было подано, то в соответствии с положениями «Дублин II» ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища передавалась тому государству, в которое въезжало лицо, ищущее убежище⁴⁴. Как и в Дублинской конвенции, положения «Дублина II» предусматривают определенные исключения из данного принципа.

Основной задачей «Дублина II» является максимально быстрое определение государства, ответственного за рассмотрение ходатай-

⁴² Там же. С. 8.

⁴³ Регламент Совета (ЕС) № 343/2003, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-участника, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-участников гражданином третьей страны, 18 февраля 2003 г. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> (Accessed: 15.12.2016)

⁴⁴ Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-участников Европейского Сообщества 1990 г. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2003%3A180%3ATOC> (Accessed: 10.01.2016)

ства лица, ищущего убежище. Кроме того, данный Регламент предусматривает разумные сроки для определения ответственного государства, а также процедуры рассмотрения поданного ходатайства. Несмотря на то, что в Регламенте предусмотрен порядок рассмотрения ходатайств лиц, ищущих убежище, многие государства-члены ЕС, в зависимости от своих собственных интересов, отказываются соблюдать положения Регламента «Дублин II». Так, на практике возникает ситуация, когда одно государство без выяснения обстоятельств и соблюдения процедуры, предусмотренной Регламентом «Дублин II», возвращает лиц, ищущих убежище, в то государство, откуда они прибыли.

Несмотря на свой ограничительный характер, «Дублин II» внес некоторые существенные изменения в действующую Дублинскую систему. Речь прежде всего о формировании специальной компьютерной базы данных «ЕВРОДАК» («EURODAC»)⁴⁵, в которой хранятся отпечатки пальцев лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, а также иностранцев, задержанных в связи с незаконным пересечением «внешних границ»⁴⁶ ЕС и пребыванием на территории государств-участников ЕС⁴⁷.

⁴⁵ Система «ЕВРОДАК» — это централизованная электронная база данных, содержащая информацию о лицах, подавших ходатайство о предоставлении убежища, и лицах, незаконно пересекавших или пребывающих на территории государств-участников ЕС. Система «ЕВРОДАК» была создана Регламентом Совета ЕС № 2725/2000 «О создании системы «ЕВРОДАК» для сравнения отпечатков пальцев с целью эффективного применения Дублинской конвенции», 11 декабря 2000 года. Вычислительный центр «ЕВРОДАК» находится в Люксембурге.

Помимо отпечатков пальцев, в «ЕВРОДАК» собираются и другие данные, такие как: страна происхождения; пол лица; место и дата подачи ходатайства о предоставлении убежища или задержания лица; справочный номер; дата снятия отпечатков пальцев и дата направления этих данных в вычислительный центр. Все данные собираются о лицах не младше 14 лет и направляются в вычислительный центр через национальные точки доступа. Подробнее см.: Регламент Совета ЕС № 2725/2000 «О создании системы «ЕВРОДАК» для сравнения отпечатков пальцев с целью эффективного применения Дублинской конвенции» от 11 декабря 2000 г. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000R2725> (Accessed: 10.01.2016)

⁴⁶ Под «внешними границами ЕС» понимаются сухопутные, в том числе речные и озерные, границы государств-участников ЕС, их морские границы, а также аэропорты, речные, морские и озерные порты в той мере, в какой они не относятся к внутренним границам ЕС. См. подробнее Регламент Совета ЕС № 562/2006, устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ, 15 марта 2006 г. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32006L0024> (Accessed: 11.01.2016)

⁴⁷ Там же.

С помощью Регламента «Дублин II» в рамках Дублинской системы были утверждены основные критерии определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище.

Первый критерий основан на соблюдении принципа «единства семьи». В соответствии с данным критерием в том случае, если несовершеннолетний или несопровождаемый ребенок получил статус беженца или его ходатайство о получении соответствующего статуса находится на стадии рассмотрения в определенном государстве-члене ЕС, то это государство несет ответственность за рассмотрение ходатайств других членов семьи несовершеннолетнего или несопровождаемого ребенка. Стоит отметить, что данный критерий был также предусмотрен Дублинской конвенцией. Однако члены семьи несовершеннолетнего или несопровождаемого ребенка могли подавать ходатайство только в том государстве, в котором несовершеннолетний или несопровождаемый ребенок уже получил статус беженца⁴⁸.

Второй критерий основан на выдаче вида на жительство или въездных виз. В соответствии с данным критерием государством, ответственным за рассмотрение ходатайства лица, ищущего убежище, является то государство-участник ЕС, которое выдало въездную визу либо вид на жительство лицу, ищущему убежище. В первом случае въездная виза должна быть действующей либо просроченной не более чем на 6 месяцев с момента обращения с соответствующим ходатайством, а во втором случае — вид на жительство должен быть действующим либо с истекшим сроком действия, но не более двух лет⁴⁹ с момента обращения с соответствующим ходатайством.

Третий критерий основан на регулировании въезда на территорию одного из государств-членов ЕС. В зависимости от легальности или нелегальности прибытия на территорию государства-участника ЕС государство пребывания вправе направить лицо, ищущее убежище, в то государство-участник ЕС, которое стало государством въезда

⁴⁸ Осипова М.Н. УВКБ ООН и Комитет по правам ребенка об основах правового положения несопровождаемых и разлученных детей-беженцев. Многосторонние институты и диалоговые форматы: материалы IX Конвента РАМИ (Москва, 27–28 октября 2015 г.). Под ред. А.В. Малыгина. Москва: МГИМО — Университет, 2016. С. 302–306.

⁴⁹ Ст. 4 Дублинской конвенции, определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-участников Европейского Сообщества 1990 г. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2003%3A180%3ATOC> (Accessed: 10.01.2016)

данного лица в ЕС. На практике отправляющие государства очень часто нарушают данное правило либо применяют его не в полном объеме. Например, в соответствии со ст. 32 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. государства не имеют права высылать со своей территории лицо, ищущее убежище, иначе как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка и на основании судебного решения⁵⁰. Вопреки этому многие государства-участники ЕС высылают лиц, ищущих убежище, со своей территории без всякого юридического обоснования. Управление Верховного комиссара по делам беженцев ООН неоднократно выражало свою обеспокоенность в отношении подобных систематических действий государств-участников ЕС.

Четвертый критерий основан на регулировании порядка подачи лицом, ищущим убежище, ходатайства о предоставлении убежища в международной транзитной зоне аэропорта. Данный критерий был впервые включен в Дублинскую систему Регламентом «Дублин II». В предыдущие годы в европейском праве отсутствовали положения, которые позволяли лицам, ищущим убежище, подавать ходатайства в международных транзитных зонах. Данный критерий устанавливает, что государством, ответственным за рассмотрение ходатайства, будет то государство, в котором оно было подано лицом, ищущим убежище⁵¹.

Анализируя положения Регламента «Дублин II», следует отметить, что данный нормативно-правовой акт является достаточно прогрессивным. Все пробелы, которые существовали в рамках Дублинской конвенции, были в полной мере устранены. Однако резкое увеличение числа лиц, ищущих убежище, из стран Ближнего востока, Африки и Турции представляет только часть тех изменений, которые внес Регламент «Дублин II»⁵².

⁵⁰ Ст. 32 Конвенции о статусе беженцев 1951 года. Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

⁵¹ Регламент Совета (ЕС) № 343/2003, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-участника, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-участников гражданом третьей страны, 18 февраля 2003 г. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:E N:PDF> (Accessed: 15.12.2016)

⁵² Согласно Регламенту «Дублин II» любое государство-участник ЕС, даже не являясь ответственным за рассмотрение ходатайства по вышеизложенным критериям, может по гуманитарным соображениям и частично на основании культурных особенностей или в интересах семьи рассмотреть ходатайство о предоставлении убежища по просьбе другого государства-участника ЕС, при условии согласия заинтересованных лиц. Кроме того, если государство-участник ЕС, в котором подано

Увеличение потоков вынужденных мигрантов в государства-участники ЕС стало причиной очередного внесения изменений в Дублинскую систему. Такие изменения были внесены Регламентом Совета Европейского Союза № 604/2013, который в юридической литературе международного права известен как Регламент «Дублин III»⁵³.

Основными причинами внесения изменений в Дублинскую систему стали политический кризис на Ближнем Востоке, а также деятельность некоторых государств-участников ЕС в отношении того, что в рамках Дублинской системы были разработаны правила определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайств. Пользуясь статусом «третьего безопасного государства», власти Германии заявили, что готовы взять на себя ответственность за рассмотрение 500 тысяч ходатайств вынужденных мигрантов из Сирии⁵⁴. Подобное заявление стало поводом для некоторых европейских государств, через которые проходили потоки беженцев, организовать свободные маршруты передвижения с целью обеспечить лицам, ищущим убежище, свободный доступ на территорию Германии. Но, поскольку в рамках ЕС фактически отсутствуют государственные границы, многие вынужденные мигранты стали обращаться с ходатайством о предоставлении статуса беженца в наиболее благополучных государствах-участниках ЕС. Более того, власти ЕС утратили контроль за потоками вынужденных мигрантов. Все это привело к тому, что многие государства, не зная, как справиться с таким

ходатайство о предоставлении убежища, считает, что за рассмотрение ходатайства отвечает другое государство-участник ЕС, оно может потребовать, чтобы это другое государство взяло на себя ответственность за рассмотрение ходатайства. Государство-участник ЕС, ответственное за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, должно соблюдать определенные обязательства, в частности, касающиеся взятия на себя международной защиты лица, ищущего убежище, и завершения процедуры рассмотрения его ходатайства. Государства-участники ЕС могут обмениваться информацией, необходимой для завершения процедуры рассмотрения ходатайства лица, ищущего убежища. Однако при этом государства-участники ЕС должны соблюдать принцип конфиденциальности информации о лице, ищущем убежища, и членах его семьи.

⁵³ Регламент Совета ЕС № 343/2003, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданском третьей страны, 18 февраля 2003 г. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> (Accessed: 22.12.2015)

⁵⁴ Меркель миграционной политикой «сломала хребет» единой Европе. URL: <http://ria.ru/world/20150919/1263384351.html> (Дата обращения: 03.01.2016)

наплывом вынужденных мигрантов, стали ограничивать доступ вынужденным мигрантам на свою территорию, таким образом нарушая не только нормы Дублинской системы, но и международное право в сфере вынужденной миграции в целом. Такой способ противодействия потоку вынужденных мигрантов избрали Венгрия, Хорватия, Словения, Венгрия, Греция и другие⁵⁵.

Необходимо отметить, что с введением в действие Регламента «Дублин III» сама Дублинская система не претерпела кардинальных изменений. Авторы полагают, что данный Регламент лишь конкретизировал применение отдельных положений правовых актов, формирующих Дублинскую систему. С помощью «Дублина III» были установлены критерии и механизм определения государства-участника ЕС, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении международной защиты, поданного гражданином третьей страны или лицом без гражданства в одном из государств-участников ЕС.

В соответствии с Регламентом «Дублин III» любое государство-участник Дублинской системы может объявить себя государством, ответственным за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище. Если ранее Дублинская конвенция предусматривала возможность выбора лицом, ищущим убежище, государства потенциального убежища, то в настоящее время Регламенты «Дублин II» и «Дублин III» передают это право государствам-участникам Дублинской системы.

Более того, Регламент «Дублин III» расширяет полномочия тех государств, чьи границы являются одновременно и т.н. внешними границами ЕС. Данная группа государств обладает правом налагать запрет на передвижение лиц, ищущих убежище, по территории других государств-членов ЕС⁵⁶, поскольку в соответствии с общими правилами Дублинской системы они являются ответственными за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище.

⁵⁵ Основной поток вынужденных мигрантов в страны ЕС из стран Ближнего Востока, а также из стран Африки проходит по т.н. балканскому маршруту. В число стран «балканского маршрута» входят Греция, Македония, Сербия, Хорватия и Словения.

⁵⁶ В Европейский Союз входят 28 государств: Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швеция и Эстония, а в Дублинскую конвенцию входят 30 государств: Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Исландия, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швеция, Швейцария и Эстония.

Таким образом, Регламент «Дублин III» юридически окончательно сформировал Дублинскую систему, которая *de jure* урегулировала порядок определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства лица, ищущего убежища, и процесс предоставления соответствующего статуса на территории одного из государств-участников Дублинской системы. Однако *de facto* Дублинская система на практике оказалась малоэффективной. Об этом свидетельствует тот факт, что более 2 млн вынужденных мигрантов⁵⁷ живут на территории Европы без определенного правового статуса.

На основании вышеизложенного авторы предполагают, что неэффективность Дублинской системы заключается в следующем.

Во-первых, это несоблюдение государствами-участниками Дублинской системы взятых на себя международных обязательств в соответствии с положениями международных соглашений и правовых актов ЕС, формирующих вышеуказанную систему. Несмотря на то, что в рамках ЕС разработана, принята и длительное время функционирует процедура рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, отдельные государства-участники ЕС после начала миграционного кризиса категорически отказываются применять в полном объеме правовые акты, определяющие ее функционирование.

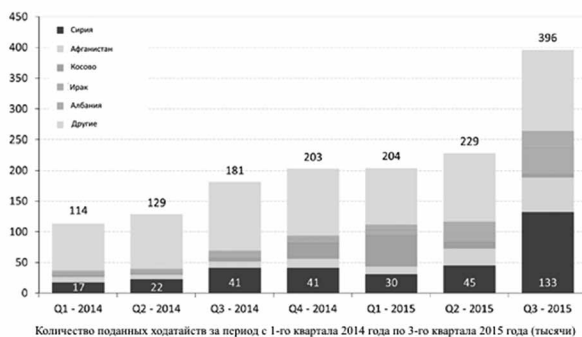
Наглядным примером такого положения вещей является миграционная обстановка в Греции, которая до вступления в силу Регламента «Дублин III» и до возникновения миграционного кризиса осуществляла пропуск на свою территорию практически всех лиц, ищущих убежище. Более того, она предоставляла и обеспечивала свободу передвижения данной категории вынужденных мигрантов в другие государства ЕС. В соответствии с Дублинской системой миграционная служба Греции должна фиксировать и заносить в базу данных «ЕВРОДАК» информацию о каждом лице, ищущем убежище. Это позволило бы обеспечить миграционный контроль за потоками лиц, ищущих убежище, на индивидуальной (персональной) основе. Миграционный контроль, действующий в рамках ЕС, также предусматривает снятие отпечатков пальцев и занесение этой информации в систему «ЕВРОДАК». Наконец, Греция осуществляла до определенного момента в полном объеме процедуру рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженца. Органы го-

⁵⁷ Подробнее см.: Ежегодный доклад международной неправительственной организации «Международная амнистия» (Amnesty International) «Права человека в современном мире», 2016 г. Официальный сайт международной неправительственной организации «Международная амнистия». URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2016/02/annual-report-201516/> (accessed: 18.12.2015)

сударственной власти Греции, вне всякого сомнения, были осведомлены о своих обязательствах в области вынужденной миграции в рамках ЕС. Однако Греция преднамеренно нарушала положения актов Дублинской системы. Это вызвано тем, что в случае отказа других государств-членов ЕС в приеме на своей территории лиц, ищущих убежище, все они должны были быть возвращены обратно в Грецию, потому что она является первым государством въезда на территорию государств-членов ЕС.

Во-вторых, это отсутствие координации и согласованности в действиях государств-участников ЕС. Если в начале миграционного кризиса на Ближнем Востоке в 2011 г. канцлер Германии Ангела Меркель заявляла⁵⁸, что Германия готова предоставить статус беженца 500 тысячам граждан Сирии, то позднее приток последних существенно увеличился, чего Германия никак не могла предусмотреть. Это означало, что ситуация вышла из-под контроля. Последние статистические данные показывают, что на территории Германии и других стран ЕС только 33% от общего числа ходатайств поданы гражданами Сирии. Оставшиеся 77% ходатайств поданы гражданами Ирака, Афганистана, Пакистана, Сомали и других государств⁵⁹. В таблице 1 показано, как менялось количество поданных ходатайств в ЕС за период с первого квартала 2014 г. по третий квартал 2015 г.

ТАБЛИЦА №1



Источник: Ежеквартальный отчет о миграции. Официальный сайт статистической службы Европейского союза «Евростат». URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report (Accessed: 21.11.2015).

⁵⁸ Migrant crisis: Germany 'can take 500,000 asylum seekers a year'. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34185353> (Accessed: 15.10.2015)

⁵⁹ Подробнее см.: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Trends: Forced Displacement in 2015. URL: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (Accessed: 22.10.2016)

Заявление, сделанное Ангелой Меркель в 2011 году, стало основной причиной возникновения «массового исхода»⁶⁰ беженцев из государств Ближнего Востока. Дополнительной причиной миграционного кризиса в Европе стало фактическое отсутствие государственных границ в рамках ЕС. Непоследовательные действия Германии вызвали резкую негативную реакцию со стороны большинства государств-участников ЕС. Они совершенно не были готовы к такому развитию ситуации и размещению на своей территории такого большого числа лиц, ищущих убежище.

В-третьих, это отсутствие возникновения и реализации ответственности за несоблюдение и неисполнение в полном объеме обязательств в рамках Дублинской системы. Европейская комиссия давно располагает достоверными сведениями о том, что государства Южной Европы⁶¹ не выполняют свои обязательства. Позднее к этим государствам присоединились и другие, к которым следует отнести Венгрию, Хорватию и Словению. Все вышеперечисленные государства в настоящее время осуществляют широкомасштабные нарушения не только актов Дублинской системы, но и положений универсальных международных соглашений в области защиты беженцев⁶². Однако органы ЕС не в состоянии призвать эти государства к ответственности. Возникает вопрос — почему? Ответ заключается в том, что вышеназванные государства апеллируют к органам ЕС и ссылаются на нарушение принципа «распределения бремени (ответственности)» как со стороны ЕС, так и со стороны других государств ЕС. Еще раз напомним читателю, что данный принцип предполагает «пропорциональное распределение бремени (ответственности)» между всеми государствами-членами ЕС. К сожалению, приходится констатировать, что отсутствие санкций за несоблюдение и нарушение обязательств в рамках Дублинской системы приводит к столь негативным последствиям. Более того, в данном аспекте государства-участники ЕС совсем забыли о т.н. «европейской солидарности».

В-четвертых, это принятие непоследовательных решений как со стороны государств-участников ЕС, так и со стороны органов ЕС. Данные

⁶⁰ Под термином «массовый исход беженцев» понимается массовое выселение людей из государства своего пребывания в результате чрезвычайных ситуаций. Подробнее см.: Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. Москва: ЮНИТИ. 1997. С. 237–244.

⁶¹ Речь идет об Испании, Италии и Греции.

⁶² Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженца, 1967 г. Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

действия приводят к тому, что эти решения никто не выполняет, хотя все государства-участники Дублинской системы повсеместно заявляют о необходимости их выполнения.

После того как число лиц, ищущих убежище в странах ЕС, превысило миллион человек, органы власти государств-участников ЕС, по нашему мнению, потеряли контроль над ситуацией, которую следует охарактеризовать как «миграционный хаос». Потоки вынужденных мигрантов в государства ЕС не поддаются какому-либо контролю со стороны специальных агентств ЕС. Более того, данные миграционные потоки имеют смешанный характер и являются ярким примером «смешанной миграции» населения⁶³. В качестве доказательства непоследовательности действий государств-членов ЕС можно привести Соглашение между ЕС и Турцией о реадмиссии лиц, незаконно проживающих на территории ЕС⁶⁴ (далее — Соглашение о реадмиссии), с целью предотвратить нелегальное пересечение границ ЕС.

Авторы полагают, что необходимы глубокий анализ и правовая оценка положений данного международного соглашения. Данное соглашение стало единственным возможным выходом из сложившейся миграционной ситуации.

Соглашение о реадмиссии между ЕС и Турцией было подписано 18 марта 2016 г.⁶⁵ Несмотря на то, что представители обеих сторон Соглашения заявляют, что основная задача Соглашения — это прекращение незаконных и нерегулируемых потоков лиц, ищущих убежище, из стран Ближнего Востока через Турцию в государства ЕС, авторы полагают, что основная задача данного международно-правового акта заключается в достижении и оформлении политического компромисса между ЕС и Турцией с целью предотвратить дальнейшее ухудшение миграционной ситуации.

Сразу после подписания Соглашения о реадмиссии все нелегальные мигранты, находившиеся на территории Греции, были возвращены в Турцию. Соглашение о реадмиссии гарантирует лицам, возвращенным в Турцию, возможность подать на ее территории ходатайства о предоставлении статуса беженца.

⁶³ «Смешанная миграция» — это перемещение лиц, ищущих убежище, и лиц, не нуждающихся в международной защите, в общем миграционном потоке.

⁶⁴ Текст см.: Соглашение между ЕС и Турцией о реадмиссии лиц, незаконно проживающих на территории. Официальный сайт Европейского Союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2014%3A134%3ATOC> (Accessed: 10.01.2016)

⁶⁵ Ibid.

В качестве сбалансированного распределения лиц, ищущих убежище, ЕС обязуется принять на своей территории такое же количество ходатайствующих лиц с целью рассмотрения их ходатайств и возможного предоставления этим лицам международной защиты.

Таким образом, можно прийти к выводу, что ЕС и Турция согласовали правила обмена лицами, ищущими убежище. Оно заключается в следующем: в обмен на одного нелегального мигранта, отправленного из государств-участников ЕС в Турцию, ЕС берет на себя обязательство принять на своей территории одно лицо, ищущее убежище, являющееся гражданином Сирии, при условии, что оно уже подало ходатайство о предоставлении статуса беженца на территории Турции⁶⁶.

Стороны Соглашения уделили особое внимание вопросам безопасности передвижения лиц, ищущих убежище. Турция взяла на себя обязательства разработать, принять и соблюдать все меры, необходимые для пресечения новых незаконных маршрутов передвижения вынужденных мигрантов по морю и по суше. В свою очередь, ЕС обязался обеспечить предоставление гуманитарной помощи лицам, ищущим убежище, которые находятся в центрах временного размещения на территории Турции. Турецкая сторона обязана в соответствии с соглашением гарантировать лицам, ищущим убежище, рассмотрение их ходатайств в соответствии с нормами международного права. В частности, Турция обязалась уделять особое внимание такой уязвимой группе лиц, ищущих убежище, как несовершеннолетние и несопровождаемые дети. Ходатайства данной группы лиц должны рассматриваться с учетом их особо уязвимого положения. Более того, Турция обязана гарантировать соблюдение и реализацию права лиц, ищущих убежище, на обжалование в суде решения об отказе в предоставлении статуса беженца в сроки, определенные соглашением⁶⁷.

Вопреки тому, что данное соглашение должно было урегулировать вопросы предоставления международной защиты лицам, подпадающим под сферу его применения, на основании международного права и права ЕС, большая часть Соглашения о реадмиссии посвящена урегулированию политических интересов сторон. Более того, данные политические аспекты взаимоотношений ЕС и Турции никак не затрагивают вопрос предоставления международной защиты лицам, ищущим убежище.

⁶⁶ Ст. 3. Ibid.

⁶⁷ Ibid.

Данные аспекты взаимных отношений между ЕС и Турцией охватывают следующие вопросы.

Во-первых, в соответствии с Соглашением о реадмиссии ЕС обязан рассмотреть возможность упрощения визового режима между странами ЕС и Турцией. Не позднее июля 2016 г. ЕС должен был разработать и принять нормативно-правовые акты, направленные на упрощение порядка въезда и выезда граждан Турции в ЕС, вплоть до отмены визового режима.

Во-вторых, в соответствии со ст. 23 Соглашения о реадмиссии ЕС обязуется выделить Турции материальные средства в размере 3 млрд евро в качестве технической помощи с целью реализации взаимных договоренностей⁶⁸. На втором этапе реализации Соглашения о реадмиссии ЕС обязан дополнительно выделить Турции 3 млрд евро в срок не позднее 2018 г.⁶⁹

В-третьих, в соответствии с Приложением «Взаимные заявления Сторон о технической помощи» к Соглашению о реадмиссии ЕС обязуется расширить льготы в отношении Турции, которая является участницей Таможенного союза ЕС⁷⁰.

По мнению авторов, рассмотренное выше Соглашение в определенной степени нарушает взятые на себя ЕС и Турцией международные обязательства. Речь, прежде всего, о несоответствии отдельных положений Соглашения статье 33 Конвенции о статусе беженцев. Напомним еще раз, что данная статья предусматривает запрет высылки и возвращения беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений⁷¹. Статья 33 закрепляет один из основных принципов правового регулирования вынужденной миграции населения — принцип невысылки. Авторы также полагают, что некоторые положения Соглашения между

⁶⁸ Материальная помощь в размере 3 млрд евро в Соглашении о реадмиссии между ЕС и Турцией не зафиксирована. Ее размер был установлен на стадии переговоров между ЕС и Турцией.

⁶⁹ Размер дополнительной материальной помощи в тексте Соглашения не зафиксирован. Стороны договорились на стадии переговоров о дополнительных 3 млрд евро, которые ЕС обязуется перечислить Турции не позднее 2018 г.

⁷⁰ Подробнее см.: Таможенный союз между ЕС и Турцией, 1995 г. Официальный сайт Европейского Союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:035:0001:0046:EN:PDF> (Accessed: 10.01.2016)

⁷¹ Ст. 33. Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. См.: Действующее международное право. В трех томах. Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Том 1. Москва. 1997. С. 283–300.

ЕС и Турцией противоречат праву ЕС и судебной практике Европейского суда по правам человека⁷².

В заключение авторы приходят к выводу, что Соглашение между ЕС и Турцией о реадмиссии является результатом политического компромисса. Более того, из анализа положений данного Соглашения следует, что его заключение основано на выплате материального поощрения со стороны ЕС в пользу Турции общим объемом 6 млрд евро. Авторы предполагают, что процесс реализации положений данного Соглашения столкнется с определенными трудностями, поскольку это Соглашение вряд ли остановит «массовый исход» вынужденных мигрантов не только из Сирии, но и из других стран Ближнего Востока.

Литература

1. Бекашев Д. К., Иванов Д. В. *Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография*. Москва: Проспект, 2013. 392 с.
2. Гудвин-Гилл Г. С. *Статус беженца в международном праве*. Москва: ЮНИТИ. 1997. 647 с.
3. *Защита от расизма и дискриминации беженцев и лиц, ищущих убежище. Критика концепции третьей безопасной страны: материалы семинаров Упр. Верхов. Комиссара ООН по делам беженцев, Европ. Совета по делам беженцев и сети «Миграция и право» правозащит. центра «Мемориал»*. Сост. Ю. Я. Чардина, Н. В. Дорина. Москва: Р. Валент. 2005. 195 с.
4. Иванов Д. В. Международная защита прав вынужденных мигрантов в решениях Европейского суда по правам человека. Часть 1. *Московский журнал международного права*. 2013. № 4. С. 38–55.
5. Иншакова А. О., Киселева Е. В. Основы Шенгенского права ЕС. *Право Европейского Союза: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры*. Под ред. А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. Москва: Юрайт, 2016. С. 338–353.
6. Исаев Б. А. *Геополитика: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения*. Санкт-Петербург: Питер. 2016. 496 с.
7. Киселева Е. В. Правовое регулирование миграции в ЕС. *Право Европейского Союза: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры*. Под ред. А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. Москва: Юрайт, 2016. С. 389–402.
8. Малеев Ю. Н. Новое международное право. Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов. *Сборник материалов науч-*

⁷² Подробнее см.: Иванов Д. В. Международная защита прав вынужденных мигрантов в решениях Европейского суда по правам человека. Часть 1. *Московский журнал международного права*. 2013. № 4. С. 38–55.

но-практической конференции, посвященной 60-летию кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. Под ред. А. Н. Вылегжанина. Москва: МГИМО. 2010. 171–183.

9. Осипова М. Н. УВКБ ООН и Комитет по правам ребенка об основах правового положения несопровождаемых и разлученных детей-беженцев. *Многосторонние институты и диалоговые форматы: материалы IX Конвенции РАМИ (Москва, 27–28 октября 2015 г.)*. Под ред. А. В. Малыгина. Москва: МГИМО — Университет. 2016. С. 302–306.
10. Ястребова А. Ю. Международно-правовые подходы к региональному регулированию миграции в СНГ и Едином экономическом пространстве. *Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки»*. 2013. № 2 (12). С. 8–15.
11. *Migration theory: Talking across disciplines*. Ed. by by Caroline B. Brettell. James F. Hollifield. New York, London: Routledge. 2000. 239 p.
12. Morano-Foadi S, Vickers L. *Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts. Modern Studies in European Law*. Oxford: Hart Publishing. 2015. 278 p.

**INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS
OF THE EUROPEAN SYSTEM OF ASYLUM LODGING;
PRACTICE OF THE DUBLIN CONVENTION APPLICATION,
DETERMINING THE STATE RESPONSIBLE FOR EXAMINING
APPLICATIONS FOR ASYLUM LODGED IN ONE OF THE MEMBER
STATES OF THE EUROPEAN UNION**

Dmitry V. Ivanov, Stevica Iordanovski

Abstract. *The article deals with international legal aspects of the Dublin system of the European system of asylum lodging which is the basis for asylum lodging in the EU member-states. It is a specific regional mechanism under international law providing international protection for different categories of displaced persons (asylum seekers, refugees, etc.). Nowadays the Dublin System is approved and applied by the most of the European countries.*

Due to the fact of the beginning of the civil war in Syria in 2011 the Dublin system was seriously amended. The amendments affected the rights and duties of the states-members to the Dublin convention of 1990 determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the EU member states. At the same time more concrete regulation of the legal status of asylum seekers was introduced. The above-mentioned amendments caused the refusal of some European states to comply with international obligations under the Dublin System and legal acts of the EU.

Keywords: *the Dublin system, migration, European Union, asylum seekers*

Информация об авторах

Иванов Дмитрий Владимирович

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права МГИМО МИД России. E-mail: prof.ivanovdv@gmail.com

Йордановски Стевица

аспирант кафедры международного права МГИМО МИД России. E-mail: stefan@iordanovski.ru

Dmitry V. Ivanov

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor at Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia. E-mail: prof.ivanovdv@gmail.com

Stevica Iordanovski

Post-graduate student, at Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia. E-mail: stefan@iordanovski.ru

ДВУСТОРОННЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБМЕНА ТРУДОВЫМИ МИГРАНТАМИ

А. И. ИВАНЧАК

Аннотация. Роль двусторонних международных соглашений в сфере труда мигрантов оценивается отечественными и зарубежными исследователями неоднозначно. Вместе с тем первоочередной задачей внешней политики России в сфере миграционной политики названа необходимость заключения таких актов. В чем их особенность, какие задачи решаются государствами в двустороннем формате, какова перспектива сотрудничества государств в сфере обмена трудовыми мигрантами на двустороннем уровне? Ответить на эти вопросы помогает анализ двусторонних соглашений, заключенных Россией после распада СССР. Автор приходит к выводу о необходимости развития двустороннего сотрудничества в названной сфере как наиболее гибкого и оперативного инструмента взаимодействия государств.

Ключевые слова: международные двусторонние соглашения, трудовая деятельность, работники-мигранты

Целью современного этапа государственной миграционной политики Российская Федерация провозгласила обеспечение национальной безопасности страны путем содействия в удовлетворении потребности экономики в рабочей силе⁷³. В этой связи в качестве первоочередной задачи внешней политики нашего государства обозначена необходимость заключения межгосударственных соглашений по обмену трудовыми мигрантами⁷⁴. Такие акты заключаются Россией в рамках универсальных или региональных международных сообществ, а также на уровне двусторонних договоренностей с заинтересованными партнерами. Хотелось бы остановить внимание на последних, поскольку

⁷³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена указом Президента РФ от 13.06.2012. Раздел III. URL: <http://www.fms.gov.ru>. (Дата обращения: 15.04.2017)

⁷⁴ Там же. Раздел IV.

двусторонние соглашения гораздо реже становятся предметом исследования специалистов в сфере трудовой миграции.

Кроме того, в российской и зарубежной доктрине и практике не сложилось единой оценки *эффективности* двустороннего взаимодействия государств в обозначенной сфере. Такая же ситуация наблюдается и при обсуждении вопроса о *целесообразности* использования названного формата в механизме международно-правового регулирования труда.

В частности, М. Панизон, М. Хазан и С. Плаза (Marion Panizzon, Miryam Hazan, Sonia Plaza), анализируя двусторонние соглашения, заключенные Францией и Испанией со странами Латинской Америки и Африки, отмечают, что большое количество таких актов, призванных эффективно упорядочить процессы миграции на рынке труда, на деле порождают путаницу и коллизии⁷⁵. Более того, считают исследователи, одно из двух государств-участников всегда является заложником воли партнера, осуществляющего прием мигрантов.

Д. Бобева и Ж.-П. Гарсон (Daniela Bobeva и Jean-Pierre Garson), делая обзор двусторонних актов, заключенных государствами, входящими в состав ОЭСР, приходят к выводу, что недостатком двустороннего уровня взаимодействия является наличие «ограничения в отношении стран-доноров по географическому принципу»⁷⁶. По мнению указанных специалистов, такое взаимодействие следует заменить разработкой так называемых «региональных схем найма» трудящихся-мигрантов. Суть последних такова: правительство конкретной страны определяет сектор, особо нуждающийся в притоке рабочей силы, а затем производит наем работников. При этом не имеет значения, из какой страны эти работники приедут. Такой метод решения миграционных задач позиционируется как наиболее гибкий и оперативный. В качестве примера его использования приводится Великобритания.

Анализируя международно-правовое сотрудничество России с партнерами из государств-участников СНГ, в том числе и двустороннее, О. В. Шумилов поднимает проблему отсутствия «взаимности матери-

⁷⁵ Panizzon M., Hazan M., Plaza S. Euroafrican and Latin American Bilateral Migration Agreements: The Role of State–Diaspora Partnership. The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives. Ed. by M. Panizzon, G. Zurcher, E. Fornalé, G. Zürcher. London: Palgrave Macmillan. 2015. P. 403–437.

⁷⁶ Migration for Employment Bilateral Agreements at a Crossroads. OECD, Federal Office of Immigration, Integration and Emigration. OECD. 2004. P. 12. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/migration-for-employment_9789264108684-en (Accessed: 12.04.2017)

альных выгод» государства-реципиента рабочей силы. Таковым, как правило, выступает Российская Федерация. Он утверждает: если Россия и страны СНГ формально предоставят друг другу национальный режим в доступе иностранцев к рынку труда, то наибольшие выгоды от этого получают страны СНГ на рынке труда в России, а не Россия — на рынках стран СНГ. Поэтому автор предлагает «более тесно увязывать баланс прав и обязательств с балансом реальных, экономических выгод от этого»⁷⁷.

Исключительно позитивно характеризует двустороннее сотрудничество Д. Диминеску (Dana Diminescu). Проведя анализ договоров, заключенных с зарубежными партнерами Румынией, она находит такой способ регулирования отношений и эффективным, и перспективным⁷⁸. Автор, в частности, утверждает, что такие акты:

- увеличивают возможность повышения квалификации мигрантов;
- служат источником увеличения капитала государства — донора рабочей силы;
- выступают «шагом навстречу» европейской интеграции;
- ускоряют процесс перехода к рыночной экономике;
- являются значимым фактором в борьбе с нелегальной миграцией;
- способствуют формированию новой трудовой культуры.

Д. К. Бекашев расценивает двусторонние соглашения государств как эффективное средство их взаимодействия в сфере миграции, благодаря тому, что именно этот формат позволяет обеспечить «более высокий уровень защиты трудящихся-мигрантов, в частности, в отношении таких отдельных областей, как социальное обеспечение, или в отношении более уязвимых категорий трудящихся-мигрантов»⁷⁹. Двустороннее регулирование, замечает автор, необходимо прежде всего для того, чтобы более детально и конкретно регулировать отношения между двумя государствами по вопросам трудовой миграции. Двусторонние договоры являются более гибким инструментом правового регулирования и наиболее актуальными для договаривающихся стран.

⁷⁷ Шумилов О. В. Международно-правовое регулирование трудовых и миграционных отношений в Содружестве Независимых Государств (проблемы теории и практики). Автореф. дис. . . к. ю. н. Москва. 2006. С. 14.

⁷⁸ Migration for Employment Bilateral Agreements at a Crossroads. OECD, Federal Office of Immigration, Integration and Emigration. OECD. 2004. P. 73. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/migration-for-employment_9789264108684-en (Accessed: 12.04.2017)

⁷⁹ Бекашев Д. К., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. Москва: Проспект. 2013. С. 134.

А. Л. Маковский замечает, что, в отличие от универсальных и региональных актов, двусторонние соглашения обычно предназначены для единообразного регулирования отношений, имеющих особое значение для двух государств. При этом в них следует фиксировать положения, либо не предусмотренные многосторонними договорами, либо содержащие изъятия из них (когда это такими соглашениями допускается)⁸⁰.

Несмотря на то что двустороннее сотрудничество государств не свободно от многих проблем, мнение второй группы исследователей представляется более убедительным. Чтобы составить аргументированную позицию, обратимся к анализу двусторонних соглашений, касающихся статуса трудящихся-мигрантов на территории страны-приема, и попытаемся ответить на ряд вопросов:

- какие задачи решают подобные акты?
- в чем состоит особенность современного периода двустороннего сотрудничества России с зарубежными партнерами в названной сфере?
- есть ли необходимость развивать взаимодействие государств в рассматриваемом формате?

Двусторонние соглашения, регламентирующие труд мигрантов, заключались российским государством на всем протяжении его существования. На одних этапах исторического развития правотворческая деятельность в исследуемой сфере велась более интенсивно (например, в 60-е и 90-е гг. XX столетия), на других — менее. В целом число таких актов остается незначительным. Для их разработки и реализации необходимы существенные усилия государства и работодателя, а также дополнительные расходы (предоставление жилья, питания, медицинского обслуживания и т.д.). Поэтому у принимающей стороны должны быть соответствующие возможности и желание предоставить такие ресурсы.

С начала 90-х гг. прошлого века заключены договоры с такими государствами как Вьетнам (1992 г.), Китай (1992, 2000 гг.), Финляндия (1992 г.), Германия (1993 г.), Швейцария (1993 г.), Испания (1994 г.), Польша (1994 г.), Словакия (1995 г.), Чехия (1998 г.), КНДР (2007 г.), Франция (2009 г.), Республика Корея (2010 г.) и др. Ряд актов связывают Россию со странами ближнего зарубежья — бывшими республиками СССР, имеющими давние традиции взаимодействия во всех сферах жизнедеятельности общества и в целом схожие подходы к регулированию рассма-

⁸⁰ Проблемы унификации международного частного права: монография. Отв. ред. А. Л. Маковский, И. О. Хлестова. Москва: ИЗиСП, Юриспруденция. 2012. С. 8.

триваемых отношений. В 1993 г. Россия заключила такие соглашения с Белоруссией, Молдавией, Украиной. В 1994 г. аналогичный договор подписан с Арменией, в 1996 г. — с Киргизией. В 1999 г. достигнута договоренность с Литвой. Чуть позднее — с Таджикистаном (2004 г., действуют в ред. 2013 г.) и Узбекистаном (2007 г.).

Названные акты различаются по *предметному содержанию*. Например, соглашения России с Финляндией (1992 г.), Китаем (1992 г.) и Испанией (1994 г.) носят характер стратегического партнерства⁸¹. В них определяются основные направления взаимодействия сторон (разработка программ, учитывающих спрос и предложение на рынке труда; организация службы трудоустройства, профессиональной подготовки и переподготовки кадров и т.п.), указываются пути осуществления сотрудничества по названным направлениям (регулярный обмен результатами научных исследований, публикациями периодических изданий, нормативными актами в области труда и т.д.). В целях практического осуществления условий таких Соглашений создаются совместные рабочие комиссии.

Ряд достигнутых договоренностей затрагивает вопросы осуществления стажировки граждан взаимодействующих государств, повышения их профессиональной квалификации. В их числе специальный Протокол к Соглашению с Финляндией 1992 г. и двусторонние соглашения, заключенные в 1993 г. с Германией (о «гостевых» работниках) и со Швейцарией⁸². Названные акты устанавливают процедуру обмена такими работниками; критерии, по которым проводится предваритель-

⁸¹ О сотрудничестве в области политики труда: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики. Заключено в г. Хельсинки 24.03.1992; О сотрудничестве в социально-трудовой сфере: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики. Заключено в г. Пекине 18.12.1992; О сотрудничестве в социально-трудовой сфере: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Испания. Заключено в г. Мадриде 11.04.1994.

⁸² О сотрудничестве в области обмена стажерами: Протокол между Министерством труда и занятости населения Российской Федерации и Министерством труда Финляндской Республики. Подписан в г. Хельсинки 24.03.1992; О занятости лиц, работающих по найму с целью повышения их профессиональных и языковых знаний: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германии (Соглашение о занятости гостевых работников). Заключено в г. Москве 17.05.1993; Об обмене стажерами: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Швейцарской Конфедерации. Заключено в г. Берне 02.09.1993.

ный отбор кандидатов; срок стажировки и иные условия трудовой деятельности мигрантов; а также решают вопросы применимого права.

Двусторонние соглашения в сфере миграции могут иметь различный *вектор направленности*. Так, российско-вьетнамское Соглашение решает задачу расширения профессиональных возможностей только для работников, являющихся вьетнамскими гражданами⁸³. Такой подход не получил широкого распространения в ходе решения совместных проблем развития трудовой миграции государств-партнеров. Большинство заключенных договоров предполагают взаимный обмен трудовыми мигрантами. Их цель — создать взаимоприемлемые условия труда для таких работников, стабилизировать их положение, обеспечить надежными гарантиями их права и интересы.

Что касается *объема нормативного содержания* рассматриваемых актов, то надо отметить следующее. Большинство включенных в них положений традиционно. Практически все они закрепляют принцип национального режима, допуская возможность устанавливать изъятия в отношении отдельных прав и обязанностей иностранцев. Помимо коллизионных норм, содержащих практически единообразные правила регулирования отношений найма и трудоустройства мигрантов, в них предусматривается необходимость соблюдения разрешительного порядка устройства на работу. Документы государств-партнеров очерчивают сферу действия акта по кругу лиц; определяют статус иностранного работника и условия его труда; называют основания осуществления трудовой деятельности и критерии отбора претендентов; наделяют государственные органы необходимой компетенцией по контролю за соблюдением достигнутых договоренностей; устанавливают допустимую численность работников-мигрантов; решают иные вопросы.

Наличие общих закономерностей формирования нормативного содержания двусторонних соглашений свидетельствует о единстве задач миграционной политики договаривающихся государств. Как правило, цель взаимодействия государств-партнеров — всесторонне урегулировать статус мигрантов, надежно обеспечить их положение на территории страны приема. Обширным нормативным содержанием и тщательной регламентацией отношений, складывающихся в процессе труда мигрантов, отличаются Соглашения с Китаем (2000 г.), КНДР (2007 г.), Узбекистаном (2007 г.) и Таджикистаном (2004 г., в ред. Протоко-

⁸³ О принципах направления и приема вьетнамских граждан на работу на предприятиях, в объединениях и организациях Российской Федерации: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам. Заключено в г. Москве 29.09.1992.

ла 2013 г.)⁸⁴. В них нашло отражение стремление государств обеспечить социальную адаптацию трудящихся, создать наиболее благоприятные условия для их труда и отдыха.

Названные акты, в частности, регламентируют взаимоотношения сторон трудового договора при его расторжении до срока в связи с прекращением деятельности работодателя или сокращением численности (штата) работников (ст. 10 Соглашения с Китаем, ст. 13 Соглашения с Узбекистаном). В них устанавливаются правила выплаты пособия по безработице; вывоза и перевода заработанных средств; пенсионного обеспечения, обязательного медицинского страхования; возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью работников. Наряду с гарантией права на отдых, предусмотренного законодательством принимающего государства, допускается возможность освобождения трудящихся от работы в дни официальных праздников государства постоянного проживания на основании трудового договора (ст. 16 Соглашения с Китаем, ст. 7 Соглашения с КНДР, ст. 8 Соглашения с Таджикистаном).

Кроме сказанного, соглашения о взаимном обмене трудовыми мигрантами содержат условия, касающиеся получения скорой (неотложной) медицинской помощи. Такой вид помощи предоставляется в лечебно-профилактических учреждениях принимающего государства беспрепятственно, бесплатно и в необходимом объеме. Другие виды медицинской помощи оказываются в порядке, установленном в государстве приема, а также за счет работников и средств исполнителя работ (подрядчика), если это предусмотрено договором (ст. 12 Соглашения с Китаем, ст. 9 Соглашения с КНДР).

⁸⁴ Соглашения с Китаем (2000 г.). См.: О временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики. Заключено в г. Пекине 03.11.2000; О временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Корейской Народно-Демократической Республики. Заключено в г. Москве 31.08.2007; О трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан. Заключено в г. Душанбе 16.10.2004; О трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Российской Федерации, в Республике Узбекистан и трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Узбекистан, в Российской Федерации: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан. Заключено в Ташкенте 4.07.2007. Вступило в силу 15.07.2009.

Договор с Узбекистаном отличается отточенной юридической техникой. Документ упорядочил понятийный аппарат, легально закрепив определения основных понятий, используемых договаривающимися сторонами (трудоустройство-мигрант, трудовая деятельность, работодатель, принимающее государство и др.). Здесь нашло отражение стремление государств-партнеров соответствовать современным требованиям, предъявляемым к международному нормативно-правовому акту.

Реализация дифференцированного подхода к регулированию миграционных потоков вызвала необходимость особой регламентации труда работников-мигрантов, обладающих высоким профессиональным мастерством и квалификацией. Примером таких процессов в рамках двустороннего взаимодействия государств могут служить Соглашения, заключенные Россией с Францией (2009 г.) и Южной Кореей (2010 г.), устанавливающие преференциальный режим труда высококвалифицированных специалистов⁸⁵.

Преференции, получаемые указанной категорией лиц, касаются более льготного порядка их найма и трудоустройства. При приеме на работу высококвалифицированных специалистов не учитываются установленные государствами квоты, не требуется получение заключения о целесообразности привлечения и использования иностранных работников, не проводится оценка ситуации на рынке труда. Для них может вводиться особый, более льготный порядок получения визы, дающей право на въезд и непрерывное пребывание в стране приема. Кроме того, передвижение по территории принимающего государства для этой категории граждан не требует соблюдения многих формальностей, связанных с миграционным учетом.

Вышеназванные акты охватывают обширный круг лиц. К ним, в частности, относятся: работники представительств (филиалов), юридических лиц, расположенных на территории другого государства; работники одной группы компаний; руководители предприятия, осуществляющие управление им на территории другого государства, и др. Следует заметить, что установленные государством преференции в отношении привлечения высококвалифицированных специалистов касаются не

⁸⁵ О временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики. Заключено в г. Рамбуйе 27.11.2009. Вступило в силу 01.03.2011; О временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея. Заключено в Сеуле 10.11.2010. Вступило в силу 1.01.2012.

только самих работников, но и работодателей, непосредственно заинтересованных в их труде.

Двусторонние соглашения о труде мигрантов имеют разную *сферу действия по кругу лиц*. В частности, Соглашение России и Узбекистана (2007 г.) распространяет свое действие на граждан государства одной Стороны, достигших 18 лет, на законном основании пребывающих на территории государства другой Стороны и на законном основании занимающихся в нем оплачиваемой трудовой деятельностью. Именно такое понимание стороны вложили в термин «трудоустроенный-мигрант» при раскрытии его содержания, указав, таким образом, на ряд критериев, которым должно соответствовать такое лицо. В числе названных такие признаки как гражданство, совершеннолетие, законность пребывания на территории страны приема и легитимность трудоустройства, а также возмездный характер временной трудовой деятельности и ее временной диапазон.

Не все подобные двусторонние договоры имеют аналогичный перечень критериев. В частности, Соглашение России и Китая (2000 г.) ограничивает круг мигрирующих граждан критерием постоянного проживания в государстве выезда (ст. 1). Аналогичную норму содержат Соглашения России с Киргизией, Таджикистаном, КНДР, Литвой и Польшей.

Следует отметить более широкую сферу действия договоренностей, заключенных в начале 90-х годов с бывшими союзными республиками (Молдавией, Украиной, Белоруссией и Арменией). Они охватывают не только граждан договаривающихся государств, но и иных лиц, имеющих постоянное место жительства на территории одной из Сторон.

Кроме того, круг лиц, на которых распространяет действие то или иное соглашение, зависит от *основания возникновения отношений в сфере труда* (или характера трудовой деятельности). Такими основаниями могут быть:

- договор о выполнении работ (оказании услуг), заключенный мигрантом с юридическим или физическим лицом принимающего государства;
- трудовой договор, заключенный им с работодателем принимающего государства;
- трудовой договор, заключенный им с работодателем, имеющим гражданско-правовой договор с юридическим или физическим лицом государства-партнера.

В рамках двусторонних соглашений возможность осуществлять трудовую деятельность на территории России только в рамках догово-

ров, заключенных между предприятиями и организациями государств-партнеров, имеют граждане СРВ и КНДР (так называемые контрактные работники). Работники-мигранты из Китая, Киргизии, Польши и Литвы могут трудиться как в рамках контрактов предприятий государств-партнеров, так и на основании трудового договора, оформленного напрямую с российским работодателем. В силу Соглашений России с Арменией и Молдавией соответствующие уполномоченные органы осуществляют трудоустройство граждан своей страны только на основании трудового договора с иностранным работодателем. Соглашения с Узбекистаном и Монголией в качестве основания трудовой деятельности называют как трудовой, так и гражданско-правовой договор, который мигранты могут заключить напрямую с работодателем, а гражданам Таджикистана предоставлена возможность использовать любой из названных выше вариантов трудоустройства.

В целом, характеризуя взаимодействие Российской Федерации с зарубежными партнерами по вопросам внешней трудовой миграции, отметим следующее.

1. Рассмотренные документы отражают заинтересованность сторон соглашения в трудоустройстве и социальной адаптации мигрантов. Каждая из них стремится оградить собственных граждан от недобросовестной конкуренции на рынке труда, создать эффективный механизм, обеспечивающий более высокий уровень их защиты. Формат двусторонних соглашений — оптимальная возможность реализовать эти стремления. С одним партнером достичь баланса взаимных интересов легче и быстрее.

Режим труда мигрантов, установленный тем или иным двусторонним актом, обусловлен потребностями сторон договора и их возможностями обеспечить необходимый уровень правовых и социальных гарантий, предоставляемых таким субъектам.

2. Двустороннее взаимодействие государств всегда предполагает наличие уполномоченных органов, ответственных за реализацию достигнутых договоренностей. Это важнейший элемент механизма международно-правового регулирования отношений найма и трудоустройства мигрантов в двустороннем формате. В компетенцию уполномоченных органов входит осуществление организованного набора мигрантов, координация их трудоустройства, контроль за приемом и размещением работников, а также предоставлением им благоприятных условий труда. Помимо названного, государственные органы содействия занятости мигрантов предоставляют информацию о правовой базе, регулирующей труд этой категории субъектов; о работодателе,

использующем труд иностранных работников; о состоянии рынков труда и т.п. Любая помощь оказывается трудящимся-мигрантам бесплатно. В случае необходимости им гарантирована защита трудовых и иных прав. Подобный подход ставит мигрантов, направляемых на работу в рамках реализации двусторонних соглашений, в положение, более привилегированное по сравнению с иностранными работниками, не попадающими под действие таких актов.

3. Проведенное исследование позволяет отметить *характерные черты современного этапа* двустороннего взаимодействия. Это прежде всего полнота нормативного содержания акта, всесторонняя проработанность его положений, совершенствование юридической техники. Сказанное позволяет говорить о надежности защиты трудовых прав мигрантов и, следовательно, о снижении риска нелегальной миграции. Здесь же необходимо указать на повышение значимости социальных гарантий труда, предоставляемых мигрантам, в частности, в сфере оказания медицинской помощи.

Наличие в ряду двусторонних соглашений актов, регламентирующих труд конкретных категорий работников, позволяет указать на высокую эффективность двустороннего формата как средства достижения согласия по вопросам, относящимся к отдельным аспектам регулируемых отношений. В частности, оперативное решение в рамках двустороннего формата находит проблема обеспечения национальной экономики высококвалифицированными кадрами путем предоставления им определенных преференций.

Определенной новацией для подобного рода актов является положение, допускающее использование в качестве основания возникновения отношений в сфере труда, наряду с трудовым договором, договора гражданско-правового характера. Речь идет о гражданско-правовом договоре на выполнение работ или оказание услуг, который работники-мигранты могут заключить непосредственно с работодателем.

Российское государство ведет активную работу по совершенствованию международно-правовой базы: расширяется круг партнеров, заключаются новые соглашения, пересматриваются с учетом требований времени старые договоренности, дополняются уже заключенные акты. Так, в 2012 г. в число стран, участвующих в двустороннем сотрудничестве в сфере обмена трудовыми мигрантами, вошла Монголия⁸⁶.

⁸⁶ О временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии. Заключено в г. Москве 17.02.2012. Вступило в силу 17 апреля 2014 г.

Ведется непрерывная работа по ратификации заключенного в 2003 г. Соглашения с Азербайджаном «О сотрудничестве в области труда, занятости и социальной защиты населения», а также по подписанию с этим государством Соглашения «О сотрудничестве в сфере трудовой миграции»⁸⁷. Планируемой новацией двустороннего правотворчества в рамках сотрудничества России и Узбекистана стали вопросы создания посреднических структур (рекрутинговых агентств и иных служб трудоустройства за рубежом), призванных, в частности, обеспечить узбекских граждан первичной профессиональной подготовкой, обучением русскому языку и основам правовых знаний о миграционном законодательстве РФ⁸⁸.

Выступая надежным инструментом регулирования миграционных потоков, двусторонние соглашения государств должны обеспечить функционирование одного из наиболее действенных каналов притока мигрантов. Они могут иметь различную предметную направленность, сферу действия, нормативный объем и иные особенности. Однако цель их принятия одна — содействовать удовлетворению потребности государственной экономики в притоке рабочей силы.

Актуальность решаемых проблем, их сложность, стремительность и глубина происходящих в стране перемен указывают на жизненную необходимость постоянного совершенствования двустороннего сотрудничества в исследуемой сфере. Опыт ведения миграционной политики в таком формате накапливается постепенно.

Список литературы

1. Бекашев Д. К., Иванов Д. В. *Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография*. Москва: Проспект. 2013. 392 с.

⁸⁷ О заключении Соглашения между Министерством труда и социального развития Российской Федерации и Министерством труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области труда, занятости и социальной защиты населения: Распоряжение Правительства РФ от 15.05.2003 N 623-р. Внутригосударственные процедуры выполнены Азербайджанской стороной 23.10.2003 / <http://azertag.az>; Распоряжением Правительства РФ от 31.01.2012 соответствующее поручение дано Федеральной миграционной службе России.

⁸⁸ Названные вопросы стали предметом обсуждения при разработке «Соглашения об организованном привлечении и найме узбекских граждан для осуществления трудовой деятельности на территории РФ», проект которого правительства России и Узбекистана активно обсуждают с 2015 г. Оно носит односторонний характер и позволяет сформировать систему организованного набора узбекских граждан. В настоящее время документ передан на рассмотрение российской стороне. URL: <https://www.uzdaily.uz/articles-id-27336.htm> (Дата обращения: 15.04.2017)

2. *Проблемы унификации международного частного права: монография.* Отв. ред. А. Л. Маковский, И. О. Хлестова. Москва: ИЗиСП, Юриспруденция. 2012. 488 с.
3. Шумилов О. В. *Международно-правовое регулирование трудовых и миграционных отношений в Содружестве Независимых Государств (проблемы теории и практики).* Автореф. дис... к.ю.н. Москва. 2006. 22 с.
4. Panizzon M., Hazan M., Plaza S. Euroafrican and Latin American Bilateral Migration Agreements: The Role of State–Diaspora Partnership. *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives.* Ed. by M. Panizzon, G. Zurcher, E. Fornalé, G. Zürcher. London: Palgrave Macmillan. 2015. P. 403–437.

THE BILETEARL INTERACTION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHRE OF THE MIGRANT WORKERS EXCHANGE

Anna I. Ivanchak

Abstract. *The role of bilateral international agreements regulating the labor of migrants is under discussion among Russian and foreign researchers. However, one of the main directions of Russian foreign policy in the sphere of migration is to enter such agreements. What are the specific features of these agreements, what aims do the states try to reach using bilateral format, what is the perspective of state cooperation in the sphere of the exchange of migrant workers? The answer to this questions is possible through the analysis of the bilateral agreements entered by the Russian Federation after the collapse of the USSR. The author concludes the necessity to develop bilateral cooperation in the above-mentioned sphere as the most flexible and swift instrument of the interaction among states.*

Keywords: *international bilateral agreements, labor activity, migrant workers.*

Информация об авторе

Иванчак Анна Ивановна

доктор юридических наук, профессор; профессор кафедры международного частного и гражданского права МГИМО МИД России.

E-mail: ivanchak@mail.ru

Anna I. Ivanchak

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor at the Department of International Private and Civil Law, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia. E-mail: ivanchak@mail.ru

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ В СИТУАЦИИ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ МЕЖДУ СОПРЕДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ

М. Н. ОСИПОВА

Аннотация. В статье анализируются вопросы правового оформления отношений, возникающих в связи с вынужденной миграцией детей между сопредельными государствами. Актуальность этого вопроса автор обосновывает статистикой Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), указывающей на увеличение числа детей-беженцев в мире, а также отсутствием научных исследований в этой сфере отечественной доктрины. Автор рассматривает положения международных договоров, касающихся вынужденной трансграничной миграции детей, в том числе в ракурсе транснациональной преступности, соотношение обязательств по этим договорам с обязательствами по Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, а также положения замечаний общего порядка Комитета по правам человека, рекомендательных документов Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), касающихся данных вопросов. Автор указывает на деятельность Управления Верховного комиссара ООН по правам человека в вопросе вынужденной миграции детей между сопредельными государствами, а также работу Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов и Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми. В качестве примера автор обращается к ситуации с трансграничной миграцией детей в центральноамериканском регионе, где на границе между Мексикой и США оказываются задержанными тысячи детей, многие из которых погибают. Автор анализирует внутреннюю политику США в этом вопросе за последние несколько лет, обращая свое внимание на международно-правовые обязательства США в этом вопросе.

Автор приходит к выводу о том, что вопрос трансграничной миграции детей в основном регулируется на национальном и двусто-

роннем уровнях, а универсальные международно-правовые обязательства государств по этому вопросу сводятся к общим декларативным положениям о миграции, не конкретизируясь в вопросах пересечения границы.

Ключевые слова: международное право; миграция; вынужденная миграция; дети в ситуации вынужденной миграции; дети-беженцы; ЮНИСЕФ; транснациональная преступность; задержание несовершеннолетних; содержание несовершеннолетних под стражей

Согласно последнему докладу Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), опубликованному накануне Саммита по беженцам и мигрантам, который прошел в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке 19 сентября 2016 года, за последние десять лет (с 2005 по 2015 г.) количество детей-беженцев, находящихся под мандатом Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), увеличилось больше чем вдвое. ЮНИСЕФ отмечает, что в мире насчитывается 31 млн детей, проживающих вне страны своего рождения. Это число включает около 11 млн детей-беженцев и детей, ищущих убежища и около 17 млн детей, перемещенных в пределах территории своих стран⁸⁹.

Вопрос трансграничного перемещения детей в ситуации вынужденной миграции практически не разработан в отечественной доктрине международного права в отличие от зарубежной науки, где авторы уделяют этой теме исследований особое внимание⁹⁰.

Причины вынужденной миграции детей (как вместе с родителями, так и без сопровождения) разнятся, сводясь не только к основаниям, перечисленным в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, но и к угрозе принудительного раннего брака, принудительного труда или угрозе вовлечения в вооруженный конфликт в качестве комбатанта⁹¹.

По данным 2015 года, большая часть детей-мигрантов — около 3,7 млн — живут в США. В Европе наибольшее число мигрантов возрас-

⁸⁹ United Nations Children's Fund (UNICEF). 2016. Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children: Report. UNICEF. URL: https://www.unicef.org/publications/index_92710.html. (Accessed: 15.04.2017)

⁹⁰ См., например: van de Glind D. Reale H., Dottridge M. Children on the Move. 2013. URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/children_on_the_move_15may.pdf. (Accessed: 15.04.2017);

⁹¹ См.: Киселева Е. В. Международно-правовое регулирование миграции. Учебное пособие. 3-е изд. Москва. Юрайт. 2017. 375 с.; United Nations Children's Fund (UNICEF). 2011. Administrative Detention of Children: A Global Report. New York. URL: https://www.unicef.org/protection/Administrative_detention_discussion_paper_April2011.pdf. (Accessed: 15.04.2017)

том до 18 лет (750 тыс.) принимает Великобритания. При этом глобально самую большую долю детей-беженцев, принимает Турция⁹².

Проблема пересечения границы стоит перед вынужденными мигрантами особенно остро. Как показывает практика, каждый месяц тысячи детей из стран Центральной Америки без сопровождения родителей или других взрослых родственников отправляются в поисках лучшей жизни в соседние страны, пытаясь, как правило, проникнуть на территорию США. Без защиты взрослых такие дети становятся легкой добычей эксплуататоров и торговцев живым товаром. Этих детей задерживают как преступников и помещают в тюрьмы и центры задержания нелегальных мигрантов⁹³.

Согласно данным, приведенным в докладе ЮНИСЕФ, большинство несовершеннолетних искателей убежища и мигрантов — выходцы из Гватемалы, Гондураса и Сальвадора, где отмечается самый высокий уровень убийств в мире. Эти дети пытаются бежать от насилия и бедности, которые во многом являются следствием необузданного бандитизма. Отсутствие правопорядка в этих странах лишает детей возможности получить образование и надежды на лучшее будущее.

За первые шесть месяцев 2016 года на границе Мексики и США были задержаны около 26 тысяч детей. Еще около 16 тысяч детей из Гватемалы, Гондураса и Сальвадора были арестованы в Мексике. Сотни беженцев и мигрантов ежегодно погибают на границе между Мексикой и США. Многие пропадают без вести. Не исключено, что их похитили, убили или продали в рабство. Многих взрослых и некоторых детей, задерживаемых на границе, в ускоренном порядке отправляют обратно на родину, тогда как женщин, малолетних детей и детей без сопровождения взрослых удерживают в центрах задержания по нескольку недель, а то и месяцев. Были случаи, когда задержанные дети, которые были без сопровождения взрослых, находятся в неопределенном положении по нескольку лет⁹⁴.

Задержание детей обычно происходит в силу следующих причин: пересечение границы без идентификационных документов, по поддельным документам, а также когда идет процесс установления личности или процесс обработки запроса об убежище.

⁹² United Nations Children's Fund (UNICEF). 2016. Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children: Report. UNICEF. URL: https://www.unicef.org/publications/index_92710.html. (Accessed: 15.04.2017)

⁹³ В первой половине 2016 год на границе Мексики и США были задержаны около 26 тысяч детей. Центр новостей ООН URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=26467#.WCtEdWqLS1s> (Дата обращения: 15.11.2016)

⁹⁴ Там же.

Международно-правовое регулирование вынужденной миграции детей между сопредельными государствами, а также вопросов задержания при пересечении границ государств осуществляется традиционно Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев и Протоколом 1967 г., а также Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. (статья 3 — право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность), Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. (статья 9 — право на свободу и личную неприкосновенность, гарантии от произвольного ареста и задержания), Конвенцией о правах ребенка 1989 г. (статья 22 — статус ребенка-беженца, статья 37 — запрет пыток, право на свободу, гарантии от произвольного ареста и задержания). В Конвенции 1951 г. нет явного запрета произвольного задержания при пересечении границы беженцами или лицами, ищущими убежища. В этой связи в статье 31 (1) Конвенции содержится обязательство государств «не налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев», находящихся на территории этих государств без разрешения. Эти документы являются ключевыми в вопросе международно-правового регулирования детей в ситуации вынужденной миграции при пересечении границ государств.

Замечание общего порядка Комитета по правам человека № 8 «Право на свободу и личную неприкосновенность (статья 9)» 1982 г. подтверждает, что положения статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. касаются в том числе и иммиграционного контроля. В замечании также подчеркивается, что «право на определение судом законности задержания применяется в отношении всех лиц, лишенных свободы в результате ареста или заключения под стражу», т.е. в том числе в отношении детей-мигрантов при их задержании. Подобное положение относительно статьи 9 Пакта содержится в замечании общего порядка Комитета по правам человека № 15 «Положение иностранцев» 1986 г., закрепляющее, что «каждое из прав, установленных в Пакте, должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и иностранцами».

Кроме того, проблема трансграничной миграции часто раскрывается в ракурсе транснациональной преступности, поэтому Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющие Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., являются источником международного права в этом вопросе.

Оба протокола указывают на особые потребности детей, ставших жертвами торговли людьми, учитывая их при выборе средств предупреждения и борьбы с транснациональной организованной преступностью. В соответствии с положениями вышеупомянутых протоколов 2000 г. меры пограничного контроля включают обязательство коммерческих перевозчиков (транспортная компания или владелец или оператор транспортных средств) убедиться в том, что все пассажиры имеют документы на въезд/выезд, необходимые для въезда в принимающее государство. Государство-участник протоколов обязано налагать санкции в рамках внутреннего законодательства на коммерческих перевозчиков за нарушение своих обязательств. Кроме того, государство-участник имеет право отказывать во въезде лицам, причастным к совершению преступлений, связанных с торговлей людьми, или аннулировать их визы в соответствии со своим национальным законодательством.

Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г. дает определения «незаконному ввозу мигрантов» и «незаконному въезду». Протокол определяет меры противодействия незаконному ввозу мигрантов по морю с учетом обеспечения безопасности лиц на борту и гуманное обращение с ними, а также условия возвращения незаконно ввезенных мигрантов на территорию государства постоянного проживания.

Однако оба протокола учитывают обязательства государств согласно международному праву, включая международное гуманитарное право и международное право в области прав человека и, в частности, Конвенцию 1951 года и Протокол 1967 года, касающиеся статуса беженцев, и принцип невыдворения, закрепленный в них, делая оговорку, что положения протоколов не затрагивают и не противоречат этим обязательствам.

Существуют также документы УВКБ ООН, не обладающие обязательной силой, но призванные дополнять договорные источники международного права. К таким документам относится Руководство УВКБ ООН по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, 1999 г. Руководство признает нежелательным задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, особенно оговаривая уязвимые категории населения, к числу которых причисляет и детей. Согласно статье 37 Конвенции 1989 г., упомянутой ранее, государства-участники должны следить за тем, чтобы задержание и содержание под стражей несовершеннолетних применялось только как крайняя мера и на самый минимальный

срок, поэтому Руководство УВКБ ООН по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, 1999 г. настаивает, что в отношении детей необходимо взвешивать все подходящие и возможные альтернативы содержанию под стражей (альтернативные условия попечения в отсутствие родителей, размещение в приютах или в приемных семьях и др.). Такого же мнения придерживается Комитет по правам ребенка.

Кроме того, следует упомянуть некоторые совместные инициативы ряда государств совместно с УВКБ ООН и Международной организацией по миграции (создание механизмов межгосударственных консультаций по вопросам предоставления убежища, положения беженцев и миграционной политики для стран Европы, Северной Америки и Австралии).

Права мигрантов и их связи с развитием относятся к сфере полномочий Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ). Управление взаимодействует с учреждениями-партнерами в деле защиты прав всех мигрантов на всех этапах процесса миграции и способствует разъяснению значимости прав человека для извлечения выгод от международной миграции и решения порождаемых ею проблем. В одном из своих обращений Наванетхем Пиллэй, занимавшая должность Верховного комиссара ООН по правам человека с 2008 г. по 2014 г., подчеркнула, что «все мигранты, независимо от их статуса, имеют право на осуществление прав человека». УВКПЧ обеспечивает поддержку работы Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов и Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми. Оба специальных докладчика особое внимание уделяют коренным причинам миграции, миграции и дискриминации, административному задержанию мигрантов и защите женщин-мигрантов, беспризорных несовершеннолетних⁹⁵.

Одним из регионов, где вопрос с вынужденной миграцией детей стоит особенно остро, является Центральная Америка. А США, являясь целью миграционных потоков для тысяч детей, решают этот вопрос на внутригосударственном уровне. Так, в июне 2012 г. Барак Обама в обход Конгресса (пользуясь тем, что у конгрессменов начались каникулы) издал исполнительную директиву по вопросам иммиграции. Директива, в частности, заблокировала депортацию из США тех нелегальных мигрантов в возрасте до 30 лет, которые приехали в страну до

⁹⁵ Международная миграция и развитие: сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/development/migration/system.shtml> (Дата обращения 15.11.2016).

достижения ими шестнадцатилетнего возраста, не имели серьезных проблем с законом и либо получили диплом об окончании средней школы, либо служили в американских вооруженных силах. Директива сделала возможной легализацию и получение разрешения на работу приблизительно для 800 тыс. молодых мигрантов, привезенных в США детьми и уже эффективно интегрировавшихся в американское общество⁹⁶.

Кроме того, президент предложил принять так называемый «Акт мечты» («Развитие, помощь и образование для малолетних мигрантов»). Принятие этого акта обеспечило бы облегченное и ускоренное получение гражданства теми детьми нелегальных мигрантов, которые учатся в университетах или служат в американской армии. Однако негативная реакция общественности развернула политику США в сторону радикализации по отношению к нелегальным мигрантам. Об этом также свидетельствует статистика ЮНИСЕФ: в период с октября 2008 г. по июль 2009 г. более чем 3,3 тысячи несопровождаемых и разлученных детей из Гондураса, Гватемалы и Сальвадора были задержаны иммиграционными властями на южной границе США, а уже с октября 2013 г. по июнь 2014 г. это число возросло практически до 52 тысяч⁹⁷.

Несмотря на эти цифры, США, принимая у себя наибольшее количество детей-мигрантов в мире, остаются единственным государством, не ратифицировавшим Конвенцию о правах ребенка 1989 г. Однако положение детей регулируется региональными документами, такими как Американская декларация прав и обязанностей человека, принятая на девятой Международной конференции американских государств (Богота, Колумбия, 1948); Американская конвенция о правах человека (Пакт Сан-Хосе) 1969 г.; Сан-Сальвадорский протокол 1988 г. к Пакту Сан-Хосе; а также ряд дополнительных источников, обладающих рекомендательной силой: консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека 2014 г. «Права и гарантии детей в контексте миграции и/или детей, нуждающихся в международной защите» и Картахенская декларация 1984 г.

В целом вопрос защиты детей в ситуации вынужденной миграции между сопредельными государствами на международно-правовом уровне непосредственно не урегулирован. Большинство государств

⁹⁶ Проблемы миграции в США. Вопросник — электронный журнал. 2015. URL: <http://voprosik.net/problems-migracii-v-ssha/> (Дата обращения 15.11.2016).

⁹⁷ United Nations Children's Fund (UNICEF). 2016. Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children: Report. UNICEF. URL: https://www.unicef.org/publications/index_92710.html. (Accessed: 15.04.2017)

регулируют подобные отношения на национальном, двустороннем или субрегиональном уровнях, руководствуясь общими международно-правовыми нормами в сфере миграции детей, служащими отправными точками. Однако некоторые сопутствующие этому вопросу отношения, возникающие в процессе миграции детей, регулируются рядом международных договоров или упомянуты в качестве положений других международных соглашений.

Подобное положение, а также уязвимый статус детей приводит к большому объему несопровождаемых или разлученных детей в ситуации вынужденной миграции, пересекающих границы государств и как результат становящихся жертвами дискриминации по различным признакам, а также жертвами торговли людьми. Так, в конце января 2016 г. в Европейском Союзе после пересечения границы пропали 10 тысяч детей-беженцев, которые приехали туда без родителей и родственников. В Италии пропали пять тысяч детей, еще около тысячи детей-беженцев исчезли в Швеции. В Великобритании число детей-мигрантов, о местонахождении которых ничего не известно, удвоилось за год. Полицейские полагают, что многие из этих детей после приезда в Европу стали жертвами торговцев людьми⁹⁸.

Литература

1. Киселева Е. В. *Международно-правовое регулирование миграции. Учебное пособие*. 3-е изд. Москва. Юрайт. 2017. 375 с.

INTERNATIONAL LEGAL PROBLEMS OF PROTECTING CHILDREN IN SITUATIONS OF FORCED MIGRATION BETWEEN NEIGHBOURING STATES

Maria N. Osipova

Abstract. *The article analyses the legal issues of children forced migration between neighboring states. The relevance of this article is based on UNICEF statistics pointing out the refugee-children increase all over the world and lack of Russian scientific research. The author considers provisions of the international treaties concerning forced cross-border migration of children including transnational crimes, a ratio of liabilities under these treaties with liabilities under the Convention relating to the status of refugees 1951, and also the provisions of Human Rights Committee general comments, documents of UNHCR.*

⁹⁸ Джума А. В Евросоюзе после пересечения границы пропали 10 тысяч детей-беженцев. Радио «Вести ФМ». URL: http://radiovesti.ru/article/show/article_id/188631 (Дата обращения: 14.01.2017)

The author specifies activities of UNHCR on children forced migration between neighbouring states, and activities of Special Rapporteur on the human rights of migrants and Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children. As an example the author addresses children cross-border migration in the Central America where at the border between Mexico and the USA thousands of children appear detainees, many of which perish. The author analyses domestic policy of the USA on children migration over the past few years, paying attention to international legal liability of the USA.

The author comes to a conclusion that the issue of cross-border migration of children is generally regulated at national and bilateral levels, and universal international legal liabilities of the states come down to general declarative provisions on migration, without details on border crossing.

Keywords: international law; migration; forced migration; children in situations of forced migration; UNICEF; transnational crime; detention of minors; detention of minors in custody.

Информация об авторе

Осипова Мария Николаевна

аспирант кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов. E-mail: maria.osipova.1991@gmail.com

Maria N. Osipova

Post-graduate student, Department of International Law, Law Institute of Russian Peoples' Friendship University. E-mail: maria.osipova.1991@gmail.com

ПОТРЕБНОСТЬ В СОВРЕМЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИИ КАК ОДНА ИЗ ПРЕДПОСЫЛОК ОБРАЗОВАНИЯ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ГОСУДАРСТВ

А. Г. ХЛГАТЯН

Аннотация. Большинство государств на современном этапе развития сотрудничают по ряду ключевых вопросов с целью обеспечения нормального функционирования международного сообщества. Вопросы регулирования миграции на данном этапе стоят достаточно остро, и с целью их решения государства на разных уровнях заключают многосторонние и двусторонние соглашения. Автор считает, что наиболее эффективным является международно-правовое регулирование миграции в рамках интеграционных объединений государств.

Ключевые слова. Международное право, миграция, интеграционные организации, региональная интеграция, миграционная политика, НАФТА, Европейский Союз

Одним из элементов современных международных отношений являются региональные интеграционные организации, число которых за последние десятилетие возросло. Увеличились также объем полномочий данных организаций и сфера их регулирования. Если раньше в рамках интеграционных организаций рассматривалась в основном экономическая деятельность, то на данный момент в них регулируются вопросы от гражданских прав человека до безопасности.

Вопрос миграции является одним из ключевых в деятельности интеграционных объединений государств, так как миграцию можно рассматривать в качестве одной из основ образования интеграционных организаций, влияющей на все сферы деятельности таких объединений. Миграция и ее правовое регулирование развиваются сегодня крайне противоречиво. В условиях глобализации государства постепенно теряют контроль над перемещениями капитала, товаров, информации, людей. Неэффективность господствующей модели международно-пра-

вового регулирования миграции выражается в значительных масштабах нелегальной миграции.

На межгосударственном уровне интеграция происходит путем формирования региональных экономических объединений государств и согласования их внутренней и внешней экономической политики. Взаимодействие национальных хозяйств проявляется, прежде всего, в постепенном создании «общего рынка» — в либерализации условий товарообмена и перемещения производственных ресурсов (капитала, труда, информации) между странами.

Регулирование миграции является одним из направлений деятельности интеграционных организаций, так как миграция является своего рода катализатором экономики, которая в свою очередь выступает основой деятельности большинства интеграционных объединений.

Развивающийся сначала в считанном количестве регионов мира интеграционный процесс в последние годы охватил почти все континенты, приведя к образованию многочисленных региональных, субрегиональных и межрегиональных торгово-экономических групп.

Вместе с тем необходимо учитывать тот факт, что страны, не использующие огромный потенциал региональной интеграции в своей экономической стратегии, с трудом могут выстоять в современной глобальной конкуренции, противостоять вызовам глобализации.

Ключевым аспектом данных соглашений является регулирование миграционной политики, так как миграция служит важным связующим звеном, способствующим как улучшению экономического состояния государства, так и его ухудшению.

Этими же соображениями объясняется очевидное желание богатых государств ограничить крупномасштабную миграцию из бедных стран, даже если она не несет в себе непосредственной угрозы для политической и социальной стабильности. Данный фактор играл свою роль при заключении таких региональных интеграционных соглашений, как НАФТА и соглашения об ассоциированном членстве между ЕС и странами ЦВЕ⁹⁹.

Международная миграция является одним из ключевых аспектов глобальной интеграции. Подобно тому, как транснациональные корпорации и международные финансовые институты настаивают на праве движения капиталов и товаров по всему миру для обеспечения мак-

⁹⁹ См.: Rault Ch., Sova R., Sova A.M. The Role of Association Agreements within European Union Enlargement to Central and Eastern European Countries. Discussion Paper No. 2769. April 2007. P. 4–5. URL: <http://anon-ftp.iza.org/dp2769.pdf> (Accessed: 18.04.2017)

симальной эффективности (и прибыльности), они также способствуют межнациональному развертыванию труда. За последние годы образовался такой мировой рынок труда, в котором процессы инноваций, производства и распределения разделены по всему миру, оставаясь при этом под контролем транснациональных корпораций. Рабочая сила расслаивается не только в соответствии с уровнем образования, но и в зависимости от пола, национальности, расы и правового статуса. Но есть большая разница между международной миграцией и другими формами глобальной интеграции.

При регулировании миграции стали возникать такие вопросы, как проблема национальной идентичности и социальной сплоченности, а в последнее время даже миграция стала рассматриваться в качестве угрозы для национальной безопасности¹⁰⁰. Теперь идеи о положительном влиянии миграции на развитие находятся в центре внимания таких международных организаций, как Организация Объединенных Наций (далее — ООН), Всемирный банк, Банк реконструкции и развития, Международная организация труда (далее — МОТ) и других¹⁰¹. Страны-импортеры труда больше не могут проводить политику миграции, которая игнорирует интересы, потребности и права мигрантов и их общин происхождения.

По состоянию на 1 июля 2016 г. из 162 стран-членов ВТО практически все участвуют в одной или нескольких региональных группах. По данным ЮНКТАД, около 40 новых региональных и межрегиональных проектов находятся на стадии обсуждения¹⁰².

Глубокие интеграционные процессы, однако, имеют место лишь в Европе и Северной Америке. Нарастает их глубина в азиатско-тихоокеанском регионе. В регионах Латинской Америки, Южной Азии, Африки, на Среднем Востоке региональное сотрудничество переходит на новый уровень интеграции, превращаясь в силу, которая касается не только экономические аспекты сотрудничества, но и вопросы безопасности, миграции и политические аспекты.

¹⁰⁰ Newland K. A. New Surge of Interest in Migration and Development. Washington: Migration Information Source. 2007. URL: <http://www.migrationinformation.org> (Accessed: 18.04.2017)

¹⁰¹ Ellerman D. Policy Research on Migration and Development. Policy Research Working Paper 3117. Washington: World Bank. 2003. P. 17. URL: <https://ssrn.com/abstract=549962> (Accessed: 18.04.2017)

¹⁰² World Investment Report 2015, Reforming international investment governance. UN Publication. Geneva Sales No. E.15.II.D.5. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf (Accessed: 18.04.2017)

Наиболее всеобъемлющим и полноценным примером влияния миграции на политику интеграционных организаций является Европейский Союз, который детальным образом регламентирует большинство вопросов, касающихся регулирования процесса миграции и миграционной политики.

Региональные интеграционные соглашения рассматриваются как средство, позволяющее предотвращать или ограничивать распространение социальных волнений или гражданской войны из соседних стран либо контролировать миграционные потоки. Озабоченность ЕС угрозами подобного рода, исходившими из Северной Африки, стала одним из стимулов к подписанию соглашений между ЕС и странами Средиземноморья, а также соглашения, учреждающего ассоциацию между Европейским экономическим сообществом и Турецкой Республикой, заключенного в 1963 г., которое в 2015 г. приобрело более конкретный аспект в отношении вопросов миграции и беженцев. Эти соглашения включают протоколы об ассоциированной помощи и направлены на улучшение экономической ситуации в североафриканских странах-партнерах, а также на урегулирование проблемы, связанной с миграцией¹⁰³.

Аналогичным образом США и Мексика озабочены возможностью распространения социальных беспорядков и насилия. Обе страны надеялись, что НАФТА, облегчая доступ на рынки США, будет способствовать улучшению экономического положения в Мексике и снижению социальной напряженности¹⁰⁴. Подразумевалось, что членство в НАФТА улучшит экономическое благосостояние Мексики. Однако фактически НАФТА не смогла перерасти из экономической интеграционной организации в более глобальное образование, которое полностью бы регулировало все аспекты организации миграции и миграционной политики.

Необходимость регулирования миграции возрастает с учетом ряда факторов.

1. Увеличение неконтролируемого числа мигрантов приводит к серьезным проблемам в сфере безопасности. Региональные интегра-

¹⁰³ См.: Киселева Е. В., Голованов А. С. Вопросы международного регулирования миграции в деятельности Евро-Средиземноморского партнерства. БРИКС и перспективы социально-экономического, политического и культурного развития Африки. Материалы XII Всероссийской школы молодых африканистов. Москва, 7–8 ноября 2013 г. Москва: Институт Африки РАН. 2013. С. 30–32.

¹⁰⁴ Hufbauer G., Schott J. North American Free Trade: Issues and Recommendations. Washington: Institute for International Economics. 1992. P. 225–230.

ционные соглашения рассматриваются как средство, позволяющее предотвращать или ограничивать распространение негативных социальных явлений или гражданской войны, а также контролировать миграционные потоки путем подписания специальных соглашений и предоставления определенного числа квот для мигрантов.

2. Увеличение числа мигрантов налагает дополнительное экономическое бремя на государства, и объединение государств в рамках интеграционных организаций облегчает такое бремя, тогда как выгоды от регулируемой миграции для отдельного государства не снижаются от совместного регулирования миграции в рамках интеграционного объединения.
3. Что касается социально-культурных характеристик миграции, которые влияют на интеграционные организации, то политика интеграции мигрантов в государствах интеграционных организаций направлена на адаптацию и интегрирование вновь прибывших мигрантов в социальную среду государств-участников интеграционных организаций.

Литература

1. Киселева Е.В., Голованов А.С. Вопросы международного регулирования миграции в деятельности Евро-Средиземноморского партнерства. *БРИКС и перспективы социально-экономического, политического и культурного развития Африки. Материалы XII Всероссийской школы молодых африканистов. Москва, 7–8 ноября 2013 г.* Москва: Институт Африки РАН. 2013. С 30–32.
2. Hufbauer G., Schott J. *North American Free Trade: Issues and Recommendations*. Washington: Institute for International Economics. 1992. 390 p.

DEMAND FOR UP-TO-DATE GOVERNING OF MIGRATION AS A PREREQUISITE FOR THE ESTABLISHMENT OF INTEGRATION UNIONS OF STATES

Armenui G, Khlgatyan

Abstract. *Most of the states at the present stage of development collaborate on a number of key issues with the purpose to ensure the smooth functioning of the international community. Issues of migration management at this stage is quite acute, and with aim of their control of the state at different levels conclude multilateral and bilateral agreements on migration management. The author points out that the most effective is to regulate such issues in the framework of integrational organizations.*

Keywords. *International law, migration, integration organizations, regional integration, migration policy, NAFTA, European Union*

Информация об авторе

Хлгатын Арменуи Григорьевна

аспирант кафедры международного права юридического института
Российского университета дружбы народов. E-mail: armenuhikhlgatyan@
gmail.com

Armenui G, Khlgatyan

Post-graduate student, Department of International Law, Law Institute
of Russian Peoples' Friendship University. E-mail: armenuhikhlgatyan@
gmail.com

ЗНАЧЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ГУМАНИТАРНОЙ СФЕРЕ

А. Ю. ЯСТРЕБОВА

Аннотация. В публикации показаны современные международно-правовые механизмы регулирования миграции, определены подходы к регламентации вынужденной и добровольной миграции и проанализировано применение общих и специальных принципов международного права в указанной сфере. Автором поставлен вопрос о формировании системы единых принципов международно-правового регулирования миграции как перспективы содержания будущего глобального договора о мигрантах, который будет принят на универсальном уровне.

Ключевые слова: миграция; права человека; международно-правовые механизмы регулирования; международно-правовой статус, беженцы, лица, ищущих убежище, трудящиеся-мигранты; принципы международно-правового регулирования

Миграция населения в качестве предмета межгосударственного сотрудничества подразумевает необходимость унифицированных подходов. Международно-правовое регулирование миграции обусловлено прежде всего ее причинами. Межгосударственное сообщество дифференцирует подходы к регламентации вынужденных перемещений и добровольных передвижений индивидов на универсальном уровне. Как известно, отраслевые принципы международного права являются системообразующим признаком, объединяющим различные его нормы в какой-либо сфере межгосударственных отношений. Международно-правовое регулирование определенных видов миграции связано с собственными методами регулирования и специальными принципами. Государства-участники и международные межправительственные организации опираются на указанные принципы при определении общих стандартов обращения с различными категориями мигрантов.

Современные международно-правовые механизмы регулирования миграции представляют собой сочетание различных форм и методов воздействия межгосударственного сообщества на передвижения людей. Ю. А. Тихомиров указывает, что «опорный слой» системного регулирования «составляют принципы и нормы международного права, включая акты международных организаций и межгосударственных объединений, а также международных миграционных институтов»¹⁰⁵.

Рассматривая вопрос о свойствах международного права как права позитивного, С. В. Черниченко замечает, что его обязательность «обусловлена, наряду с прочим, его формализованностью, логической определенностью, выраженной не только в таких его источниках, как закон, договоры и т.п., но и в том числе в форме изречений, отражающих закономерности, свойственные праву»¹⁰⁶. Формализованность права, в понимании указанного автора, — это «словесная, содержательная определенность, отраженная и в формулировках общих принципов права»¹⁰⁷. Эти же критерии должны быть применены к международно-правовым механизмам регулирования миграции.

Зачастую в качестве общего принципа международно-правового регулирования процессов миграции определяют свободу передвижения, сформулированную как право любого индивида беспрепятственно покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в нее. Комментируя принципы обращения государств с иностранными гражданами, Е. Б. Ганюшкина указывает, что часть из них «до сих пор не облечена в письменные формулировки, основывается на самом факте наличия государственного суверенитета и подтверждается единообразной практикой государств» и что одним из важнейших принципов обращения с иностранцами выступает «право каждого государства законодательным путем регулировать условия въезда иностранцев на свою территорию и пребывание там»¹⁰⁸.

М. С. Волкова считает принципы, определяющие правовое положение иностранных граждан, «подуровнем» отраслевых принципов отрасли международного права прав человека и относит к ним: пра-

¹⁰⁵ Тихомиров Ю. А. Правовое положение мигрантов. Доклад на XVII Конгрессе Международной Академии сравнительного права. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. №6. С. 16.

¹⁰⁶ Черниченко С. В. Очерки по философии и международному праву. Москва: Научная книга. 2009. С. 635.

¹⁰⁷ Черниченко С. В. Указ. соч. С. 635.

¹⁰⁸ Ганюшкина Е. Б. Условия въезда иностранцев на территорию государства. Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. №4. С. 72–73.

во государства приема устанавливать правовой режим иностранцев, с учетом своих международных обязательств; обязанность иностранцев соблюдать его законы и нести ответственность за правонарушения; право иностранцев пользоваться определенным объемом прав и свобод; недопустимость массовой высылки иностранцев; право иностранца на защиту государства своего гражданства¹⁰⁹. Представляется, что применение международно-правовых норм и норм национального законодательства государства приема, формирующих статус иностранных граждан, связано с причинами их выезда за пределы страны происхождения. Вышеуказанные права и обязанности иностранных граждан могут быть частично использованы для регламентации правового статуса добровольных и вынужденных мигрантов. Но для регулирования особенностей их международно-правового статуса государствами применяются специальные принципы, которые определяются классификацией типов миграции и договорами, позволяющими придавать индивидам в зависимости от нее различные виды статуса. Такие отраслевые принципы международного права прав человека, как недискриминация и равенство обращения, представляют собой общие основы приема всех категорий иностранных граждан. Нужно также указать на их сочетание с определенными нравственными началами, которые не позволяют использовать в чьих-либо целях положение мигрантов.

Т.А. Прудникова считает, что общепризнанные принципы и нормы международного права обязывают государства не только соблюдать права и свободы субъектов миграционной сферы, но и «принимать стандарты для их обеспечения»¹¹⁰.

По нашему мнению, международно-правовое регулирование миграции тесно связано с приемом государствами на своей территории различных групп иностранных граждан и лиц без гражданства, который обусловлен суверенным правом каждого из них и одновременно является формой реализации обязательств по договорам о вынужденном и добровольном передвижении. Важно отметить связь отраслевых и специальных принципов регулирования миграции с основополагающими принципами международного права (*jus cogens*), к числу которых принадлежат суверенное равенство государств, невмешательство в дела,

¹⁰⁹ Волкова М.С. Особенности применения международно-процессуальных норм института дипломатической защиты граждан за рубежом. Российский юридический журнал. 2011. №3. С. 124–133.

¹¹⁰ Прудникова Т.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы). Автореф. дис. ... д. ю. н. Москва. 2016. С. 34–35.

входящие во внутреннюю компетенцию государства, добросовестное выполнение взятых на себя международных обязательств и уважения и соблюдения основных прав и свобод человека. Данные принципы прежде всего определяют право каждого принимающего государства устанавливать собственные правила въезда, пребывания и выезда различных категорий мигрантов, а также обязанность исполнять взятые на себя договорные обязательства универсального, регионального и двустороннего уровня в сфере миграции. Механизмы международно-правового регулирования миграции основаны на действии указанных принципов.

Открытым остается вопрос об унификации общих принципов применительно к миграционному регулированию. Так, Е. В. Киселева предлагает относить к принципам международно-правового регулирования миграции суверенитет государств, право лиц на свободу передвижения и межгосударственное сотрудничество и определяет его предмет в качестве «урегулированных международным правом отношений между государствами и иными субъектами международного права, связанных с пересечением людьми границ государств»¹¹¹. В тексте доклада «Права человека мигрантов» Специального докладчика по этому вопросу Ф. Крепо на 68-й сессии Генеральной ассамблеи ООН в 2013 г.¹¹² была предпринята попытка расширить перечень принципов обращения государств с мигрантами. В п. 28 Доклада говорится о применении общих для всех категорий мигрантов принципов недискриминации, невыдворения, соблюдения интересов ребенка и единства семьи. Тем не менее указанные принципы не включены в действующие международные договоры. Представляется, что предложенная международно-правовая концепция единых принципов обращения станет основой нового глобального договора о мигрантах.

В международном праве сформировались специальные принципы приема государствами вынужденных мигрантов, к которым в том числе относятся оказание защиты страной въезда, невыдача и невысылка индивидов, претендующих на статус беженцев, лиц, ищущих убежище, и дополнительных бенефициаров международной защиты, предоставление им основных прав и свобод человека. Критериями оценки современной вынужденной миграции в ближайшей перспективе будут

¹¹¹ Киселева Е. В. Международно-правовое регулирование миграции. Учебное пособие. 3-е изд. Москва. Юрайт. 2017. С. 73–74.

¹¹² Права человека мигрантов. Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов. Док. A/68/283. Нью-Йорк: 68-я сессия ГА ООН. 7 августа 2013 г.

ее долгосрочность и массовые масштабы. Очевидно, что лицам, прибывающим из Сирии, Ирака, Афганистана, Ливии, Эфиопии, Эритреи, Сомали и ряда других государств, необходимо длительное пребывание на территории принимающих стран. Это означает, что перечисленные принципы сохраняют свою актуальность и могут быть дополнены содержанием международно-правового института временной защиты.

Что касается специальных принципов регулирования правового статуса трудящихся-мигрантов, то они включают недискриминацию, равенство обращения, единство/воссоединение семей, применение национального режима в сфере профессиональной деятельности и общих прав человека в стране приема и обеспечение возвратности трудовой миграции. Намечаются совместные подходы государств к правовому статусу высокопрофессиональных иностранных работников, предполагающие преференциальный режим пребывания и ускоренную интеграцию. Отдельное международно-правовое регулирование может быть предусмотрено для воссоединения семей, научных и образовательных миграций и возвращения соотечественников на историческую родину. Частично эти виды передвижений регламентируются двусторонними договорами заинтересованных государств и национальным миграционным законодательством. Механизмы международно-правового регулирования добровольной миграции включают также общий принцип сотрудничества государств происхождения и приема лиц в сфере реализации их прав и обязанностей.

Кроме того, можно составить перечень специальных принципов для каждого правового института регулирования миграции, выражающий основы межгосударственного сотрудничества. Так, институт территориального убежища включает такие принципы, как: оценка оснований его предоставления государством приема; запрет получения убежища лицами, совершившими общеуголовные деяния и международные преступления; обеспечение единства членов семьи при предоставлении убежища; применение невыдачи и невысылки к лицам, получившим убежище, и гарантии им общих прав и свобод человека. В ситуации миграции населения при вооруженном конфликте использование таких отраслевых принципов международного гуманитарного права, как разграничение военных и гражданских объектов при ведении военных действий, запреты репрессалий в отношении гражданских лиц и объектов и превращения гражданских объектов в военные, дополняется международно-правовым регулированием особого статуса беженцев и лиц, ищущих убежище. Заключение (Conclusions) Исполнительного комитета (EXCOM) УВКБ ООН предназначены для защиты таких индивидов

в местах интернирования, лагерях и поселениях и устанавливают единые принципы обращения с ними. Специальные права вынужденных мигрантов, находящихся на территории государства, где имеет место вооруженный конфликт, могут быть обозначены как передвижение в его пределах и за ними с целью обеспечения личной безопасности; предоставление убежища на временной или постоянной основе; сохранение преимуществ полученного правового статуса беженцев, лиц, получивших убежище, внутренне перемещенных лиц; единство/воссоединение семьи; пользование основными правами и свободами человека; использование статуса покровительствуемых лиц, установленного Женевским правом; переезд в третье государство, обеспеченный державой-покровительницей, УВКБ ООН или МККК и имеющий определенные международно-правовые гарантии.

Как уже было сказано, отраслевые принципы международного права выступают системообразующим признаком, соединяющим различные нормы в отдельной области межгосударственных отношений. В международно-правовом регулировании миграции определенные принципы возможно использовать по отношению к отдельным ее типам, среди которых выделяются вынужденные перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище, трудовые передвижения, предупреждение нелегальной миграции и перемещение гражданского населения в период вооруженного конфликта. При этом для регулирования каждого типа миграции государствами применяются особый метод регулирования и специальные принципы; преждевременно говорить о совокупности отраслевых принципов, способствующих формированию отдельной системы правоотношений.

Сложившиеся специальные принципы регулирования миграции представляют собой составной элемент международно-правовых механизмов, которые в том числе обуславливают специфику юридического статуса различных категорий мигрантов. Они придают содержательную определенность всей системе миграционных отношений государств, в то время как действующие нормы универсальных и региональных международных договоров уточняют и конкретизируют их использование.

Литература

1. Волкова М. С. Особенности применения международно-процессуальных норм института дипломатической защиты граждан за рубежом. *Российский юридический журнал*. 2011. №3. С. 124–133.
2. Ганюшкина Е. Б. Условия въезда иностранцев на территорию государства. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2010. №4. С. 72–84.

3. Киселева Е. В. *Международно-правовое регулирование миграции. Учебное пособие*. 3-е изд. Москва. Юрайт. 2017. 375 с.
4. Прудникова Т. А. *Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы)*. Автореф. дис. ... д. ю. н. Москва. 2016. 52 с.
5. Тихомиров Ю. А. Правовое положение мигрантов. Доклад на XVII Конгрессе Международной Академии сравнительного права. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2006. №6. С. 16–23.
6. Черниченко С. В. *Очерки по философии и международному праву*. Москва: Научная книга. 2009. 770 с.

SIGNIFICANCE OF THE SPECIAL PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF MIGRATION WITHIN THE CONTEXT OF INTER-STATE COOPERATION IN THE HUMANITARIAN FIELD

Alla Yu. Yastrebova

Abstract: *The article deals with the modern international legal mechanisms of the migration regulation, some approaches to establish legal issues regarding forced and voluntary migration and the analysis of the application of both general and special principles of the international legal regulation in the above field. The author presents the points of the building-up of the system of joint principles to regulate migration in international law to be a prospect of the near-term global compact on migrants adopted on universal level.*

Keywords: *migration; human rights; international legal mechanisms of the regulation; international legal status, refugees, asylum seekers. migrant workers; principles of the international legal regulation*

Информация об авторе

Ястребова Алла Юрьевна

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации. E-mail: allayastrebova@mail.ru

Alla Yu. Yastrebova

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Professor at the Department of International Law of the Diplomatic Academy of MFA Russia. E-mail: allayastrebova@mail.ru

Сравнительное правоведение

Модератор

Г.П. Толстопятенко

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ МЕТОДОЛОГИИ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СОВРЕМЕННЫХ ЭКОЛОГО- ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. А. БЕЛОКРЫЛОВА

Аннотация. В представленной статье автором раскрывается высокая академическая значимость метода сравнительного правоведения, а также необходимость его применения при исследовании широкого круга экологических правоотношений. Основной акцент делается на методологических аспектах сравнительно-правового анализа не только как частнонаучного метода, но и как науки. Анализируются труды виднейших отечественных и зарубежных учёных-компаративистов. Делаются обоснованные выводы о необходимости разработки сравнительно-правовой модели для исследования современного экологического права как наиболее молодой и динамично развивающейся отрасли российского права. Рассматриваются основные уровни применения сравнительного правоведения — международный и национальный. Анализируются труды ведущих ученых-правоведов, внесших существенный вклад в развитие современной юридической компаративистики. Выделяются макро- и микроуровни практико-прикладных особенностей использования компаративистики в сфере современных исследований экологического права и законодательства. Подчеркивается необходимость изучения зарубежного права и законодательства (в том числе, экологического и природоресурсного), целью которого является как когнитивная, так и эмпирическая составляющие. Приводятся в качестве примера современные эколого-правовые исследования в области разработки и применения нанотехнологий в Российской Федерации и зарубежных странах.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, методология, частнонаучные методы, компаративистика, экологическое право, экологическое законодательство, тенденции развития, эколого-правовая наука, нанотехнологии, нанобезопасность.

Как известно, наука сравнительного правоведения (компаративистика) основана на сознательном, теоретически и методически обоснованном применении сравнительного метода в качестве основного и ведущего частнонаучного метода в широком спектре правовых исследований, целью которого выступает выработка системы сравнительно-сопоставимых выводов¹. В последние десятилетия её роль и значение существенно возросли правовой компаративистики² в Российской Федерации, что объясняется масштабной международной интеграцией со странами мирового сообщества, предполагающей максимальное сближение национальных социально-экономических систем и действующего законодательства на основе согласованных направлений межгосударственной политики.

Вследствие указанных процессов развития международных отношений возрастает актуальность сравнительно-правовых исследований в области национального и зарубежного законодательства, а также правоприменительной практики в различных отраслях права. Кроме того, значительно увеличивается тематический диапазон сравнительно-правовых исследований, создаются и находят своё применение новые специализированные институты, а также расширяется круг юридических знаний по сравнительному праву.

Следует отметить, что в настоящее время научные труды большинства ученых-юристов базируются на многих аспектах сравнительно-правовой методологии, что позволяет на более высоком уровне толковать отдельно взятые отрасли права и их институты как теоретикам, так и практикам, расширять пределы юридических исследований, а также совершенствовать национальную правовую науку и механизм её правоприменения.

Актуальность применения системы методов сравнительного правоведения отмечается многими отечественными и зарубежными учеными — компаративистами. Так, А. Х. Саидов отмечал, что «сравнительно-правовые исследования позволяют не только подойти под более широким углом зрения к решению многих традиционных вопросов правоведения, но и поставить ряд новых проблем»³.

¹ Саидов А.Х. Сравнительное правоведение. Основные правовые системы современности. Уч-к/ Отв. ред. В. А. Туманов. М.: Юрист, 2003, с. 26.

² Правовая компаративистика — (от лат. *comparativus* — сравнительный) отрасль (раздел) правоведения (юридической науки), изучающая правовые системы различных государств путем сопоставления одноименных государственных и правовых институтов, их основных принципов и категорий.

³ Саидов А.Х. Сравнительное правоведение. Основные правовые системы современности. Уч-к/ Отв. ред. В. А. Туманов. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юрист, 2009, с. 15.

Высокая актуальность метода сравнительно-правовых исследований в контексте международной интеграции и глобализации политико-правового и экономического пространства неоднократно подчёркивается в трудах М. Богдана⁴.

Ю.А. Тихомиров, в свою очередь, указывает, что «наиболее притягательной сферой использования результатов компаративистики является законотворческая деятельность, в процессе которой появляется острая потребность в знании того, как устроены и как развиваются законодательства иностранных государств, интерес членов законодательных органов и разработчиков проектов законов к информации и развитию отраслей и подотраслей зарубежного законодательства, правовых институтов»⁵. Кроме того, «использование данных сравнительного права помогает, с одной стороны, взять все полезное, что оправдало себя за рубежом при решении сходных проблем, что избавляет от необходимости изобретать уже существующее, а с другой стороны, дает возможность учесть негативные стороны зарубежного юридического опыта»⁶.

По мнению известного юриста К.-Х. Эберта «глубокое понимание собственной системы права доступно лишь тем юристам, которые используют метод сравнительного правоведения как эффективное средство правотворчества, с помощью которого можно совершенствовать правопорядок»⁷.

Основоположник современного сравнительного права в Германии Э. Рабель неоднократно указывал в своих работах, что именно благодаря сравнительному правоведению становится возможной полноценная правовая критика, способная не только ориентировать научную работу на актуальные правовые проблемы, но и привлечь внимание на представление об истинном праве⁸.

Важную особенность сравнительного правоведения отмечает М.Н. Марченко — «сравнительное правоведение носит не внутринациональный, а межнациональный характер, оно сориентировано

⁴ Bogdan M. Concise Introduction to Comparative Law. Groningen : Europa Law Publishing, 201, p. 21–24.

⁵ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Издательство НОРМА, 1996, с. 50.

⁶ См. подробнее: Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и законотворчество // Журнал зарубежного законодательства и правоведения, 2006, №1.

⁷ Ebert K.H. Rechtsvergleichung. Einführung in die Grundlagen. Bern, 1978, p. 71.

⁸ См. подробнее: Рабель Э. Задачи и необходимость сравнительного правоведения. Перевод с немецкого под научной редакцией д.ю.н., проф. Б.М. Гонгало. Екатеринбург: Российская школа частного права (Уральское объединение), 2000, с. 10, 28.

на изучение не только и даже не столько внутрисистемных проблем, сколько на анализ межнациональных проблем, лежащих в плоскости сравнительного анализа различных систем права»⁹.

Сравнительное правоведение, кроме перечисленных выше характеристик, имеет тесную взаимосвязь с отраслевыми юридическими науками. По мнению А. Х. Саидова, «если юридические науки значительно расширяют проблематику сравнительного правоведения, то оно составляет материал отраслевым правовым наукам для теоритических обобщений на более высоком уровне»¹⁰. Высказывание ведущего методолога подтверждается, прежде всего, тем, что большинство научных исследовательских работ в указанной сфере посвящено отраслевой тематике, в том числе, и в Российской Федерации.

Сформированная на академических изысканиях вышеназванных учёных современная компаративистическая парадигма позволяет заключить, что в настоящее время сравнительное правоведение представляет собой фундаментальную основу для проведения широкого спектра правовых исследований, лежащих в различных плоскостях юридических знаний, широкий межотраслевой характер которого подтверждается изучением особенностей отдельных правовых семей, систем и отраслей права, а также их институтов.

В широком смысле использование метода сравнительно-правовых исследований является весьма существенным в правотворческой, в правоприменительной деятельности государств, а также в международно-правовой практике при подготовке и толковании соответствующих правовых актов¹¹. Действительно, сравнительное правоведение, направленное на изучение как позитивного, так и негативного юридического опыта, накопленного зарубежными государствами, с каждым годом утверждается в качестве как одного из основных частнонаучных методов, применяемого всеми отраслями юридической науки, так и в особом направлении правовых исследований.

В настоящее время в научно-исследовательской литературе ведущими учёными-правоведами (Марченко М. Н., Тихомиров Ю. А., Саидов А. Х., Бехруз Х. Ю. и др.) всё чаще высказывается точка зрения о том,

⁹ Марченко М. Н. Сравнительное правоведение: учебник-2-е изд, перераб. и доп. М.: Проспект, 2014, с. 93.

¹⁰ См подробнее: Саидов А. Х. Сравнительное гражданское право: как наука и учебная дисциплина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Первый выпуск (№8), 2007.

¹¹ См. Подробнее: Саидов А. Х. Сравнительное правоведение: основные правовые системы современности. Уч-к/ Отв. ред. В. А. Туманов. М.: Юрист, 2003, с. 23–28.

что сравнительное правоведение является не столько методом научного познания, сколько наукой, универсальность которой применима ко всем отраслям российского права, в том числе, к современному экологическому праву и законодательству Российской Федерации. В этой связи следует выделить макро- и микроуровни практико-прикладных особенностей использования компаративистики¹²:

Макроуровень. Применение сравнительного правоведения на макроуровне позволит выделить как место так и особенности возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений на уровне отдельно взятой правовой системы (романо-германской, англо-саксонской, скандинавской, восточной и пр.). Важность осуществления сравнения на макроуровне необходимо осуществлять в самом широком контексте, с учётом имеющейся историко-культурной, политико-правовой, социально-экономической, философско-социологической, и даже религиозной специфики правовых систем¹³. Подобное макро-исследование («от общего к частному») будет способствовать выявлению основных правовых тенденций и перспектив развития экологического права и законодательства каждой правовой семьи.

Микроуровень. Применение методологии сравнительного правоведения в рамках эколого-правовых исследований на микроуровне традиционно связывается с исследованием особенностей существующих на национальных уровнях государств эколого-правовых концепций, присущих определённым правовым системам, источников права и законодательства, конкретных правовых отраслей, институтов, субинститутов, норм, а также имеющихся тенденций их возникновения, изменения и прекращения.

Считаем, что на всех указанных выше уровнях основой сравнительного правоведения будет выступать изучение иностранного права и законодательства (в том числе, экологического и природоресурсного), целью которого является не только и не столько приобретение новых теоретических знаний об имеющейся эколого-правовой действительности (когнитивная составляющая), но и имплементация необходимых правовых положений в действующее национальное законодательство (эмпирическая составляющая).

¹² Подробнее об особенностях сравнительно-правовых исследований на макро- и микроуровнях см.: Rheinstein M. Comparative Law — it's function, methods and usage // *Arkansas Law Review & Bar Association Journal*. Vol. 22, 1968, p. 415.

¹³ Stone F. The end to be served by comparative law // *Tulane Law Review*. 1951. Vol. 25, p. 325.

Известный французский компаративист М. Ансель более сорока лет назад провозгласил новые подходы к сравнительному изучению законодательства и права отдельных государств. В частности, он предложил сопоставлять не отдельные правовые институты, а системы права, взятые в их единстве. Он утверждал, что сравнительное правоведение не стоит ограничивать формальным сравнительно-правовым анализом интересующих исследователя норм, поскольку указанное исследование необходимо подвергнуть социологическому изучению в самом широком контексте¹⁴.

Следовательно, граница между сравнительным правом на названных макро- и микроуровнях не является жесткой¹⁵. Действительно, не только можно, но и нужно проводить эколого-правовые сравнения одновременно на всех уровнях, поскольку лишь при совокупности методов можно выявить специфические особенности объектов сравнительно-правового исследования, а именно — правовую природу их возникновения и развития, законодательного закрепления и правоприменительной практики в иностранных правовых системах.

Говоря о методологической составляющей сравнительно-правовых исследований в эколого-правовой сфере, стоит упомянуть о начальных этапах, на которых закладывается будущая концепция эколого-правовых исследований. В своих ранних работах К. Цвайгерт и Х. Кётц писали о том, что любое сравнительно-правовое исследование должно начинаться с постановки идеи, в основании которой лежит «неудовлетворенность исследователя в решении существующей проблемы силами национального права и законодательства»¹⁶. Следовательно, чем больше пробелов и коллизий в отрасли права, чем больше сложностей в правоприменительной практике, тем она интереснее для исследователя-компаративиста.

Этим объясняется крайне высокая академическая привлекательность молодой, развивающейся отрасли российского экологического права для проведения широкого круга сравнительно-правовых исследований, что связано, прежде всего, с инновационным характером названной отрасли, а также высокой степенью динамики ее реформирования.

Методология сравнительного правоведения предлагает множество техник применительно к организации и проведению сравнительно-пра-

¹⁴ Ansel M. *Utilité et méthodes du droit comparé*. Neuchâtel. Éditions Ides et Calendes, 1971, p. 7.

¹⁵ Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. В 2-х томах. Том I. Основы: Пер. с нем. М.: Междунар. отношения, 2000, с. 16.

¹⁶ Zweigert K., Kötz H. *An Introduction to Comparative Law: The framework*. North-Holland Publishing Company, 1977, p. 34.

вового анализа. Так, наиболее распространённым и получившим признание среди учёных-компаративистов является так называемый «трехфазовый подход», предложенный Уолтером Камбой в 70-х годах прошлого века¹⁷. При использовании названного подхода применительно к сфере экологического права, следует выделить три основные стадии:

1. постановка и описание проблемы на национальном уровне (проблемность, коллизийность экологического законодательства, отсутствие правоприменительной практики и т.д.), решение которой требует сравнительно-правового исследования (the descriptive phase);
2. поиск аналогичных эколого-правовых норм, субинститутов, институтов, отраслей, концепций и пр. в зарубежном праве и законодательстве (the identification phase);
3. выработка рекомендаций по совершенствованию действующего национального законодательства исходя из проведённого сравнительного эколого-правового анализа на основании выявления как позитивного, так и негативного законодательного опыта зарубежных государств (the explanatory phase).

Указанный подход, по нашему мнению, является универсальным и может быть применён ко всем без исключения областям правовой науки.

В настоящее время без учета данных сравнительного правоведения общетеоретические выводы не могут претендовать на универсальный и обобщающий характер ни в одной отрасли российского права, в том числе, и в экологическом праве. Более того, некоторые инновационные институты эколого-правовой науки нуждаются в уточнениях с учетом зарубежного юридического опыта и мировой правовой мысли.

В теории экологического права метод правовой компаративистики может найти своё применение на двух основных уровнях: 1) международном (в рамках разработки, принятия и унификации международных эколого-правовых актов); 2) национальном (совершенствование эколого-природоресурсных отраслей внутригосударственного законодательства).

С учётом своей несомненной практико-прикладной значимости одной из общепризнанных задач метода сравнительно-правовых исследований следует считать многоаспектное обобщение эмпирического материала, техники и методики сравнительно-правовых исследований в различных областях экологических правоотношений.

¹⁷ См. подробнее: Kamba W. Comparative law: A theoretical framework // International and Comparative Law Quarterly. 1974. Vol. 23(3), p. 485–519.

Какие инструменты может предложить сравнительное правоведение для современного экологического права и законодательства? В настоящее время, опираясь на устоявшуюся парадигму в методологии сравнительного правоведения как науки¹⁸, мы можем использовать следующие методы: 1) сравнение зарубежных правовых систем с национальной правовой системой для целей выявления характерных признаков, влияющих на типы и виды эколого-правовых актов, а также на процесс их разработки и принятия; 2) анализ объективных и систематических решений, которые различные правовые системы могут предложить для решения конкретных эколого-правовых проблем (метод *case study*)¹⁹; 3) изучение неформальных признаков отдельно взятых правовых систем применительно к процессу экологического законодательства (*juridico-casual relationships between different legal system*)²⁰; 4) исследование специфических черт и характерных признаков отдельно взятых эколого-правовых норм, субинститутов и институтов, имеющих место в конкретно взятой национально-правовой системе.

На наш взгляд, для осуществления наиболее полного и всеобъемлющего правового анализа в отношении интересующего исследователя объекта эколого-правового исследования, считаем необходимым начинать сравнение, следуя принципу «от общего к частному», поступательно выявляя характерные признаки, присущие правовой системе, семье и национальному законодательству государства, чтобы затем приступить к изучению элементов системы экологического права и законодательства.

Необходимо подчеркнуть, что отдельный объект сравнительно-правового исследования представляет изучение современных тенденций развития экологического права и законодательства в различных государствах, зависящих от процесса постепенного накопления имеющегося нормативно-правового материала и его структурирования по субинститутам, институтам и подотраслям. Действительно, в настоящее время всё более заметной становится тенденция к определенной уни-

¹⁸ Подробнее об основных методах научной парадигмы сравнительного правоведения см. подробнее: Hug Walter. *The History of Comparative Law*. Harvard Law Review Assoc., 1932. Полный текст: <http://www.sp.units.it/Docenti%20Materiali/SCARCIGLIA/HUG,%20history%20of%20comparative%20law.pdf> (дата обращения 01.12.2016).

¹⁹ De Cruz, Peter. *Comparative Law in a Changing World*. London-New York: Routledge-Cavendish Publishing. 2010, p. 250–252.

²⁰ См. подробнее: Ruiters D.W. *Legal Institutions*. (Law and Philosophy Library). Spingler. 2001, p. 60–64.

фикации подобных элементов как равнозначных по объему, структуре и другим характеристикам, что, вне всякого сомнения, позволяет расширять плоскости их взаимодействия, а также значительно повышать эффективность эколого-правового регулирования.

В целом ряде стран данный процесс включает в себя образование не только новых институтов ("Эколого-правовая этика", "Правовое регулирование экологической безопасности нанотехнологий", "Право и биоинженерия" и пр.), но и отраслей ("Энергетическое право", "Арктическое право", "Космическое право" и т.д.).

Значительного внимания заслуживает сравнительно-правовое исследование процессов воздействия научно-технического прогресса на состояние экологического законодательства государств, в связи с которым неизбежно происходит образование не имеющих места ранее комплексных структурных объединений юридических норм, обусловленных инновационным характером предмета и метода правового регулирования, а также субъектов и объектов правовых отношений.

С учётом вышесказанного проиллюстрируем практико-прикладной характер применения методов сравнительного правоведения на микроуровне с учётом особенностей возникновения и развития правового института экологической безопасности деятельности, связанной с разработкой и применением нанотехнологий и их продуктов в Российской Федерации. Выбранная область нашего исследования не является случайной, поскольку проблема разработки политико-правовых, контрольно-надзорных, социально-экономических и иных важнейших аспектов обеспечения безопасности нанодетальности выступает необычайно актуальной — в нашем государстве налицо значительный правовой вакуум в указанной сфере общественных отношений.

Действительно, в период с 2007 года по настоящее время в Российской Федерации не было принято ни одного федерального закона, устанавливающего фундаментальные основы государственной экологической политики в сфере разработки и применения нанотехнологий и их продуктов, несмотря на то, что деятельность в данной сфере ведётся самым активным образом. Более того, в действующем российском законодательстве до сих пор не имеется комплексного федерального закона, закрепляющего правовой статус деятельности в сфере разработки и применения продуктов нанотехнологий и наноматериалов, что, на наш взгляд, является абсолютно неоправданным, поскольку указанные отношения по сравнению с иными наукоемкими отраслями, имеют наибольший сегмент как бюджетного, так и иного смежного финансирования.

Следовательно, создается весьма неоднозначная ситуация, при которой в свете отсутствия должного правового регулирования (отсутствие самостоятельного федерального закона о порядке разработке и применения нанотехнологий и их продуктов, содержащего необходимую терминологическую базу, регламентирующего основные принципы и виды деятельности в области нанотехнологий, а также меры юридической ответственности за нарушения требований в сфере обеспечения экологической безопасности, не приняты в полном объеме необходимые технические регламенты и пр.), активно продолжается научно-исследовательская деятельность в указанной сфере, а созданные нанопродукты выпускаются на потребительский рынок. Более того, указанный правовой пробел невозможно заполнить посредством внесения соответствующих изменений и дополнений в уже действующие правовые акты²¹.

Как следствие, к настоящему времени полностью отсутствуют доктринальные исследования в области разработки концептуальных основ нанобезопасности в Российской Федерации, в то время как указанные отношения представляют собой динамично и прогрессивно развивающийся комплексный междисциплинарный правовой институт, включающий в себя нормы не только экологического, но и конституционного, административного, гражданского, уголовного и иных отраслей российского права, а также положения иных фундаментальных научных отраслей (медицины, инженерии, энергетики и пр.).

В четком ориентире на экономические приоритеты при регламентации порядка осуществления инновационной деятельности в сфере нанотехнологий законодателем зачастую игнорируются как рекомендации международных и европейских организаций в сфере создания основ нанобезопасности, так и экологические интересы личности, общества и государства, а имеющийся правовой вакуум в отношении обеспечения безопасности инновационных продуктов разработки и применения нанотехнологий будет способствовать нарушению основ экологического правопорядка.

Считаем, что одним из самых универсальных способов решения названных проблем следует считать применение сравнительно-правового

²¹ Подробнее о роли и значении сравнительно-правового метода исследования в инновационных отраслях законодательства Российской Федерации см. подробнее: Ekaterina A. Belokrylova. The Legal Problems of Nanotechnology Environmental Safety Provision in the Russian Federation: The Foreign Country's Experience: Nanotechnology Law&Business, Volume 8 (3). Full text: <http://www.nanolabweb.com/index.cfm/action/main.default.viewArticle/articleID/370/CFID/5288619/CFTOKEN/82435659/index.html> (дата обращения 01.12.2016).

го метода при разработке законодательного обеспечения отношений, связанных с разработкой и применением нанотехнологий в Российской Федерации. Хочется подчеркнуть его исключительную значимость применительно к исследуемой области отношений, поскольку данный метод является важнейшим инструментом в использовании опыта, накопленного зарубежными странами, а также будет служить выявлению наиболее эффективных применяемых законодательных методик обеспечения нанобезопасности в различных отраслях промышленности и путей их имплементации в российскую правовую систему²².

Как уже подчеркивалось выше, странами мирового сообщества (США, Европейским Союзом, Соединенным Королевством, Кореей, Японией, Австралией и др.) в течение длительного времени (с 2004 года по настоящее время) разрабатывались концептуальные основы в сфере обеспечения нанобезопасности в различных отраслях промышленности. На сегодняшний день указанные страны располагают рядом соответствующих методик, при помощи которых может быть значительным образом снижен (либо существенно минимизирован) уровень потенциальных экологических рисков для окружающей среды и здоровья человека при разработке и применении нанотехнологий и наноматериалов, а также осуществляется контроль и надзор и оценка нано-рисков для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества граждан. Речь также идет о развитой в Европейском Союзе, США, Великобритании и ряде иных стран системе экологических экспертиз, технологического регулирования, стандартизации, сертификации, маркировки и прочих способах и средствах обеспечения экологической безопасности в указанной сфере деятельности, имеющих детальную правовую регламентацию, и, как следствие, выступающих основными гарантами соблюдения прав граждан и защиты окружающей среды в области разработки и применения нанотехнологий и их продуктов.

С помощью методов сравнительно-правового исследования представляется возможным осуществление ряда весьма актуальных для России задач, а именно:

- проведение всестороннего анализа доктринальных и законодательных источников в сфере обеспечения нанобезопасности в зарубежных странах;

²² Ekaterina A. Belokrylova. Chapter 30. «Legal Aspects of Environmental Safety Regulation in the Sphere of Nanotechnology in the Russian Federation». «Advanced Environmental Analysis : Applications of Nanomaterials», Volume 2. Editors: Chaudhery Mustansar Hussain, Boris Kharisov. Full text is available at: <http://pubs.rsc.org/en/content/ebook/978-1-78262-906-1> (дата обращения 01.12.2016).

- создание целостной теоретико-правовой концепции правового обеспечения нанобезопасности в Российской Федерации;
- разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства в сфере нанобезопасности;
- установление методических основ нано-менеджмента (системы управления деятельностью, связанной с разработкой и применением нанотехнологий) и оценки нано-рисков (правовых способов и средств защиты окружающей среды, жизни, здоровья и имущества человека и гражданина);
- систематизация правовых способов, средств и требований обеспечения нанобезопасности в Российской Федерации, а также мер юридической ответственности за их несоблюдение;
- выработка основных правовых критериев, обеспечивающих безопасность при разработке и применении нанотехнологий и наноматериалов.

Следовательно, всестороннее и многоаспектное применение сравнительно-правового метода при регулировании рассматриваемых правоотношений позволит выработать целостную теоретико-правовую концепцию обеспечения безопасности деятельности, связанной с разработкой и применением нанотехнологий и созданных на их основе нанопродуктов и нановеществ в Российской Федерации, основанную на рекомендациях международных и европейских наноконсорциумов, что позволит скорейшим образом сформировать единую государственную политику в указанной области, реализация эффективная которой будет выступать существенным гарантом одновременного развития научно-технического прогресса и защиты экологических прав, свобод и законных интересов граждан.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что для проведения всесторонних сравнительных правовых исследований в эколого-правовой сфере необходимо прогнозировать возможное развитие системы законодательства конкретного государства во времени, которое может зависеть от политико-правовых, социально-экономических, климатических, культурных и иных факторов, а также уделять значительное внимание изучению не только позитивного, но и негативного опыта законодательного обеспечения и правоприменительной практики регулирования подобных отношений в зарубежных странах.

Вне всякого сомнения, сравнительное правоведение (правовая компаративистика) как комплексное направление юридических научных исследований в современном экологическом праве и законодательстве имеет важнейшее научно-теоретическое и прикладное значение

для дальнейшего совершенствования имеющихся эколого-правовых норм, субинститутов, институтов и подотраслей, и заслуживает пристального внимания представителей академического сообщества. Применение сравнительно-правовой методологии может успешно служить выявлению наиболее эффективных применяемых эколого-правовых методик в зарубежных странах, а также путей их имплементации в российскую правовую систему.

Литература

1. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение. Основные правовые системы современности. Уч-к/ Отв. ред. В. А. Туманов. М.: Юрист, 2003, с. 26.
2. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение. Основные правовые системы современности. Уч-к/ Отв. ред. В. А. Туманов. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юрист, 2009, с. 15.
3. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. М.: Издательство НОР-МА, 1996, с. 50.
4. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и законотворчество // Журнал зарубежного законодательства и правоведения, 2006, №1.
5. Ebert K. H. Rechtsvergleichung. Einführung in die Grundlagen. Bern, 1978, p. 71.
6. Рабель Э. Задачи и необходимость сравнительного правоведения. Перевод с немецкого под научной редакцией д.ю.н., проф. Б. М. Гонгало. Екатеринбург: Российская школа частного права (Уральское объединение), 2000, с. 10, 28.
7. Марченко М.Н. Сравнительное правоведение: учебник-2-е изд, перераб. и доп. М.: Проспект, 2014, с. 93.
8. Rheinstein M. Comparative Law — it's function, methods and usage // Arkansas Law Review & Bar Association Journal. Vol. 22, 1968, p. 415.
9. Stone F. The end to be served by comparative law // Tulane Law Review. 1951. Vol. 25, p. 325.
10. Ancel M. Utilité et méthodes du droit comparé. Neuchâtel. Éditions Ides et Calendes, 1971, p. 7.
11. Zweigert K., Kötz H. An Introduction to Comparative Law: The framework. North-Holland Publishing Company, 1977, p. 34.
12. Kamba W. Comparative law: A theoretical framework // International and Comparative Law Quarterly. 1974. Vol. 23(3), p. 485–519.
13. Hug Walter. The History of Comparative Law. Harvard Law Review Assoc., 1932. Полный текст: <http://www.sp.units.it/Docenti%20Materiali/SCARCIGLIA/HUG,%20history%20of%20comparative%20law.pdf> (дата обращения 01.12.2016).
14. Ekaterina A. Belokrylova. The Legal Problems of Nanotechnology Environmental Safety Provision in the Russian Federation: The Foreign Country's Experience: Nanotechnology Law&Business, Volume 8 (3). Full text: <http://www.nanolabweb>.

com/index.cfm/action/main.default.viewArticle/articleID/370/CFID/5288619/CFTOKEN/82435659/index.html (дата обращения 01.12.2016).

15. Ekaterina A. Belokrylova. Chapter 30. "Legal Aspects of Environmental Safety Regulation in the Sphere of Nanotechnology in the Russian Federation". "Advanced Environmental Analysis : Applications of Nanomaterials", Volume 2. Editors: Chaudhery Mustansar Hussain, Boris Kharisov. Full text is available at: <http://pubs.rsc.org/en/content/ebook/978-1-78262-906-1> (дата обращения 01.12.2016).

SOME ASPECTS OF THE COMPARATIVE LEGAL METHODOLOGY REGARDING THE IMPLEMENTATION OF CONTEMPORARY ENVIRONMENTAL LEGAL RESEARCH IN THE RUSSIAN FEDERATION

Ekaterina A. Belokrylova

Abstract. *In the presented article the author reveals the high importance of the academic method of comparative law, as well as the necessity of its application in the study of a wide range of environmental relations. The main emphasis is placed on methodological aspects of comparative legal analysis. Author describes the works of the most prominent national and foreign scientists-comparativists. The article contains valid conclusions on the need for comparative legal model regarding the study of contemporary environmental law as the youngest and the most dynamic legal branch of the Russian law. The author examines the main levels of the comparative law application — the international and national ones. The author underlines the necessity of studying foreign law and legislation (including environmental law and natural resources law) in order to reveal the most significant legal, political and social positive and negative issues. As an example, the author considers the contemporary ecological legal researches in the field of development and application of nanotechnology in the Russian Federation and foreign countries.*

Keywords: *comparative law, comparative methodology, comparative studies, environmental law, environmental regulation, development trends, environmental legal research, nanotechnology, nanosafety.*

References

1. Saidov A. H. Comparative Law. The basic legal system of contemporaneity. Editor: Tumanov V. A. M.: Jurist, 2003, p. 26.
2. Saidov A. H. Comparative Law. The basic legal system of contemporaneity. Editor: Tumanov V. A. The second edition. M.: Jurist, 2009, p. 15.
3. Tihomirov Y. A. Comparative Law. M.: Norma, 1996, p. 50.
4. Saidov A. H. Comparative Law and Law-Making // Journal of foreign legislation and comparative law, 2006, №1.

5. Ebert K. H. Rechtsvergleichung. Einführung in die Grundlagen. Bern, 1978, p. 71.
6. Rabel E. Рабель Э. The tasks and the necessity of comparative law. Translation by prof. Gongalo B. M. Yekaterinburg. The Russian school of private law, 2000, p. 10, 28.
7. Marchenko M. N. Comparative Law. The second edition. M.: Prospect, 2014, p. 93.
8. Rheinstein M. Comparative Law — it's function, methods and usage // Arkansas Law Review & Bar Association Journal. Vol. 22, 1968, p. 415.
9. Stone F. The end to be served by comparative law // Tulane Law Review. 1951. Vol. 25, p. 325.
10. Ancel M. Utilité et méthodes du droit comparé. Neuchâtel. Éditions Ides et Calendes, 1971, p. 7.
11. Zweigert K., Kötz H. An Introduction to Comparative Law: The framework. North-Holland Publishing Company, 1977, p. 34.
12. Kamba W. Comparative law: A theoretical framework // International and Comparative Law Quarterly. 1974. Vol. 23(3), p. 485–519.
13. Hug Walter. The History of Comparative Law. Harvard Law Review Assoc., 1932. Full text is available at: <http://www.sp.units.it/Docenti%20Materiali/SCARCIGLIA/HUG,%20history%20of%20comparative%20law.pdf> (access 01.12.2016).
14. Ekaterina A. Belokrylova. The Legal Problems of Nanotechnology Environmental Safety Provision in the Russian Federation: The Foreign Country's Experience: Nanotechnology Law&Business, Volume 8 (3).
15. Full text: <http://www.nanolabweb.com/index.cfm/action/main.default.view-Article/articleID/370/CFID/5288619/CFTOKEN/82435659/index.html> (access 01.12.2016).
16. Ekaterina A. Belokrylova. Chapter 30. "Legal Aspects of Environmental Safety Regulation in the Sphere of Nanotechnology in the Russian Federation". "Advanced Environmental Analysis : Applications of Nanomaterials", Volume 2. Editors: Chaudhery Mustansar Hussain, Boris Kharisov. Full text is available at: <http://pubs.rsc.org/en/content/ebook/978-1-78262-906-1> (access 01.12.2016).

Информация об авторе

Е. А. Белокрылова

К.ю.н., доцент, заведующий кафедрой природоресурсного, аграрного и экологического права Института права ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет».

E-mail: belokrylova.ekaterina@gmail.com

Ekaterina A. Belokrylova

Ph.D, Associate Professor, Head of Environmental Law and Policy Department, Head of Comparative Environmental Law and Policy Centre, Deputy Head in Science of Institute of Law, Udmurt State University, Russia

ПОЛНОМОЧИЯ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА

В. В. ДОРОШКОВ

Аннотация. С появлением новых направлений в деятельности судебных систем различных государств, реорганизацией международных судебных органов для обеспечения независимости судей особое значение приобретают вопросы разграничения полномочий между структурными подразделениями высших судов, их руководителями, а также органами судейского сообщества. В качестве органа высшего суда в некоторых странах успешно действуют Пленумы Верховного Суда, наделенные различными полномочиями. К сожалению, научных исследований в части определения перечня полномочий Пленума и направлений его совершенствования, в последние годы отечественными и зарубежными учеными практически не проводилось. Наряду с выполнением функции осуществления правосудия, судебная власть в лице высших судов во многих странах наделяется еще и иными полномочиями, в том числе административным руководством судами. Перечень полномочий Пленумов различных государств неодинаков, зависит от конкретных исторических и правовых условий развития их судебных систем. По своему составу и процедуре принятия решений Пленум признается одним из самых демократичных структурных подразделений государственных органов судебной власти, позволяющих привлекать к его работе не только научный, но и судейский потенциал страны. Анализ законодательства ряда стран в области судостроительства, процедуры принятия решений Пленумом Верховного Суда позволил автору сформулировать основные преимущества этого структурного подразделения и конкретные предложения по его совершенствованию. Творческая переработка опыта деятельности Пленумов Верховного Суда, периодизация исторических этапов их развития позволяет сделать вывод о том, что необходимость учета мнения всех членов того или иного государственного органа возникает в периоды активной демократизации общества. С этой целью собираются полные собрания коллективов судей высшего суда страны, именуемые Пленумом, на которых принимаются соответствующие решения. Помимо создания

международных организаций, объединяющих национальные ассоциации судей, органы судейского сообщества, необходимо создавать межгосударственные объединения органов судебной власти в лице Пленумов либо иных структурных подразделений высших судов государств со своим Уставом и руководящими органами. Их создание, уточнение перечня полномочий в зависимости от этапа развития судебной системы позволят решить многие проблемы судебной власти.

Ключевые слова: Пленум; полномочия; судебная власть; судейское сообщество.

Введение. В условиях практической реализации идеи разделения властей материальной основой судебной власти выступает уже не общественные либо религиозные структуры, а самоуправляющиеся государственные организации — судебные системы. Они включают в себя не только подсистемы судов, но и обеспечивающие их элементы. В современном мире существует множество моделей судебных систем, обладающих специфическими признаками, оригинальной структурой. Подобное многообразие обусловлено конкретными особенностями государственного и правового развития, господствующих идеологических установок и духовных традиций, религии в каждом из современных государств, прошедших свой индивидуальный путь развития. Независимо от форм правления, территориального устройства и политического режима государств высшими судебными органами во многих странах признаются Верховные (Высшие) Суды. Они обладают широкими полномочиями, которые реализуют с помощью созданных внутри этих судов соответствующих органов и структурных подразделений. Одним из наиболее важных и оригинальных подразделений в структуре Верховного Суда признается Пленум.

Пленум Верховного Суда в отечественной судебной системе впервые появился в период Советской власти и прошел определенные этапы своего развития. Даже после коренных реформ в сфере судостроительства в связи с формированием в стране самостоятельной и независимой судебной власти этот орган не только не исчез, но и получил дополнительные полномочия. Следует отметить, что этот орган высшего суда успешно действуют не только в России, но и в ряде других государств. Даже во вновь формирующихся ныне государственных образованиях, особенно на территории бывшего Союза Советских Социалистических Республик (далее СССР), например, в Донецкой Народной Республике, в структуре Верховного Суда предусматривается Пленум. Законодательство многих государств постоянно расширяет перечень полномочий Пленума Верховного Суда, повышая роль этого органа

в судебной системе и в сфере судебной власти. Все эти обстоятельства указывают на необходимость всестороннего научного исследования общественных отношений, связанных с организацией и функционированием Пленума Верховного Суда в структуре судебной системы, определения конкретного перечня его полномочий.

Острая необходимость изучения и уточнения полномочий Пленума в Российской Федерации (далее РФ) была обусловлена реорганизацией в 2014 году структуры Верховного Суда вследствие объединения Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, в составе которых имелись самостоятельные Пленумы, с различным перечнем полномочий. В результате обострилась дискуссия о разграничении полномочий между различными государственными органами и должностными лицами внутри судебной системы (Пленумом, Президиумом, Руководством суда), а также между ними и органами судейского сообщества (советами судей, квалификационными и экзаменационными комиссиями), трудовыми коллективами судов. В связи с повышением роли правосудия в современном обществе подлежат пересмотру направления международного сотрудничества путем создания соответствующих судебных структур с широкими полномочиями.

С подобными проблемами столкнулась не только Россия, но и другие государства в ходе реформирования структур судебной ветви власти, независимо от отнесения их национального права к той или иной правовой семье. Анализ существующих ныне в мире судебных систем позволяет утверждать, что Пленумы высших судов чаще создаются в странах, правовые системы которых отнесены к социалистической либо романо-германской правовой семье. Так, Пленумы Верховных Судов остались в большинстве республик после развала СССР, а также создавались в других странах, хотя их компетенция неодинакова и во многом зависит от конкретных исторических и правовых факторов. Пленумы (пленарные заседания) в отдельных государствах действуют в составе Конституционных, Экономических и иных специализированных Судов.

Степень разработанности темы полномочий Пленумов на настоящий момент представляется невысокой вследствие относительной новизны самой судебной власти и Пленума как структурного подразделения Верховного Суда. Недостаточное внимание юристов данной проблеме вызвано еще и тем, что многие полномочия судебной власти, до ее выделения в самостоятельную ветвь власти, возлагались одновременно на органы исполнительной власти и на высшие суды. Наиболее активную роль в выполнении этих положений играли Пленумы

Верховных Судов. Однако, пределы полномочий Пленума Верховного Суда РФ и других государств, к сожалению, недостаточно полно отражались в отечественной и зарубежной юридической литературе, а на современном этапе глобализации и научно-технического прогресса нуждаются в дополнительном научном исследовании.

К сожалению, пока ученые не дали четкого ответа на многие актуальные вопросы, требующие своего разрешения. Не определены причины создания Пленума Верховного Суда и этапы его развития. Не определено, какими полномочиями должен обладать Пленум на современном этапе? Как разграничить его полномочия от полномочий руководителя этого же суда или органов судейского сообщества? Можно ли на базе Пленумов Верховных Судов сформировать единый международный орган, решающий вопросы судебной власти не только на национальном, но и международном уровне? Следовательно, предметом данного исследования будет перечень полномочий Пленума и вопросы их соотношения с полномочиями органов судейского сообщества, руководства суда и органов исполнительной власти.

Теоретические основания исследования. С учетом цели исследования в данной работе используются труды ученых разных отраслей юридической науки. Государственно-властный характер судебной деятельности и ее итоговых решений разрабатывался различными науками в связи с проблемой реализации правовых норм и такой ее необходимой формой, как применение права. Именно на структурные подразделения высших судов, наряду с осуществлением правосудия, возлагалась обязанность заниматься вопросами обеспечения деятельности всей судебной системы государства (дача разъяснений по вопросам судебной практики, подбор и расстановка кадров, решение вопроса об ответственности судей и т.д.).

Значительное место в разработке концептуальных установок и принципов теории государственного управления как самостоятельной области исследования занимают труды немецкого ученого М. Вебера. Он стал инициатором и главным разработчиком важнейших положений концепций государства как главного субъекта политики и власти, бюрократии, государственного аппарата. Отдельные аспекты полномочий органов судебной власти рассматривались в работах Г.А. Алибаевой, А. Сиротова.

Организация и особенности полномочий органов судейского сообщества рассматривалась П. Альберсом, В. Воермансом, Бурдиной Е.В. Специализированные суды, их высшие органы и полномочия нашли отражение в трудах С.А. Егорова, В.А. Туманова, Ю.П. Урьяса.

История появления и развития Пленума Верховного Суда, роль его постановлений стали предметом научных исследований в работах С. Н. Братуся, А. Л. Буркова, А. Б. Венгерова, В. И. Вильнянского, М. А. Гурвича, В. В. Дорошкова, Г. В. Дроздова, А. В. Мадьяровой, М. Н. Марченко, А. И. Рарога, А. В. Теребкова, Д. Н. Хазарда, Х. Б. Шейнина и других не только отечественных ученых.

Вопрос о признании решений высших судов в качестве самостоятельного источника права неоднократно ставился и обсуждался как на уровне общей теории государства и права, так и различных отраслей права. В этой связи представляют особый интерес взгляды французских (Ф. Жени, Р. Салей, Э. Ламбер), немецких (Р. Иеринг, О. Бюлов, Й. Колер), австрийских (О. Эрлих) ученых, признававших неизбежность судебного правотворчества в процессе толкования и применения закона.

Поскольку фундаментальные исследования особенностей судебной власти отдельных государств находятся только на начальном этапе своего развития, учеными активно используются результаты научных исследований в сфере управления исполнительной ветви власти, происходят заимствования соответствующих дефиниций. Так, вопрос соотношения категорий «функция» и «полномочие» применительно к судебной власти, отечественными и зарубежными учеными рассматривался в различных аспектах. Терминологические расхождения в определении функций и форм реализации судебной власти обусловлены не только различными взглядами на эти понятия, но и различным пониманием самой судебной власти. Взгляд на судебную власть как на систему судебных органов закономерно приводит к необоснованному отождествлению функций и форм деятельности судебных органов с функциями и формами реализации судебной власти.

К сожалению, в научной юридической литературе нет полной ясности в перечне функций судебной власти в связи с наличием различных правовых систем, но и отсутствуют и четкие критерии, позволяющие отнести определенные виды судебной деятельности к функциям либо полномочиям. Как не разграничены функции и полномочия государства и общества, так и не разграничены функции и полномочия государственных органов судебной власти и органов судейского сообщества. Если первоначально правозащитная функция судебной власти рассматривалась учеными в основном как система определенных полномочий, выделяющая судебную власть среди других форм управления. То со временем значение указанной категории существенно расширилось. Как справедливо отмечал А. Сиротов: «Функции судебной власти стали рассматриваться как направления непосредственной деятельности

ветви управления, в рамках которых реализуются отдельные задачи и применяются методы правового регулирования»²³.

Термин «полномочие» как элемент содержания понятия «компетенция» учеными рассматривается в основном как «совокупность определенных прав и обязанностей органа управления»²⁴.

Требуется своего пояснения и уточнения термин «Пленум Верховного Суда», обозначающий высший орган государственной судебной системы. Протообразом нынешнего Пленума Верховного Суда можно признать Пленум Кассационного суда Франции, появившийся в 1789 года, в состав которого входил первый председатель суда, председатели и старейшины (дуайены) палат и по два представителя от каждой из палат. В этом органе нашли разумное сочетание основы демократии при принятии решений и аристократии при его формировании. Кассационный суд являлся научным толкователем права.

В судебной системе царской России аналогичный орган до 20 века отсутствовал и впервые появился только в советский период реформирования отечественной судебной системы. Именно в периоды активной демократизации общества, отхода от методов феодального единоначалия возникла реальная необходимость учета мнения всех членов того или иного государственного органа. С этой целью стали собираться полные собрания коллективов судей высшего суда страны, именуемые Пленумом, на которых принимались соответствующие решения. В советский период истории у нас в стране, наряду с Пленумами Центрального Комитета партий и иных важных общественных органов, в судебной системе союзных республик создавались и успешно действовали Пленумы Верховного Суда.

Первоначально в Положении о судостроительстве Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее РСФСР), принятым четвертой сессией Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (далее ВЦИК) РСФСР 31 октября 1922 года, в статьях 55 и 60 упоминалось о действии в составе Верховного Суда РСФСР «Пленарного заседания».

Одним из важных направлений деятельности в соответствии с Положением о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Респу-

²³ Сиротов А. Судебная власть: функции и понятие. Функции судебных органов власти в РФ. 23.09.2016. (Электронный ресурс) FB. ru: <http://fb.ru/article/267671/sudebnaya-vlast-funktsii-i-ponyatie-funktsii-sudebnyih-organov-vlasti-v-rf> (дата обращения: 11.11. 2016).

²⁴ Алибаева Г. А. Теоретические аспекты соотношения понятий «функция» и «полномочия» в деятельности исполнительных органов. Вестник КазНУ. 2009. Алматы. (Электронный ресурс) <http://articlekz.com/article/6830> (дата обращения: 12.11. 2016).

блик, принятом 23 ноября 1923 года, и в силу Наказа Верховному Суду СССР, утвержденного ЦИК СССР 14 июля 1924 года, была дача судам руководящих разъяснений по применению союзного законодательства и толкование общесоюзных законов. Таким образом, Пленум Верховного Суда СССР с момента его появления представлял государственный орган судебной власти, который не только осуществлял правосудие, но и выполнял иные полномочия организационного характера. Помимо рассмотрения, отмены и изменения приговоров и определений Судебной и кассационных коллегий Верховного Суда РСФСР и иного любого суда РСФСР к полномочиям Пленума Верховного Суда СССР в тот период относились: 1) правильное истолкование законов на основе судебной практики; 2) проведение выборов Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РСФСР; 3) рассмотрение других вопросов. Как отмечалось в юридической литературе, «первое руководящее разъяснение по вопросам судебной практики было принято 3 ноября 1924 года на 3-м Пленарном заседании Верховного Суда СССР»²⁵.

Термин «органы судейского сообщества» появился и активно употреблялся со второй половины XX века в Европе, когда во Франции, Италии, Португалии и Испании появились первые судебные советы — независимые органы, целью которых провозглашалось обеспечение более высокой степени независимости судов от исполнительной власти. Органы судейского сообщества получали полномочия по назначению судей, хотя в их состав входили не только судьи, но и представители других ветвей власти. Ныне органы судейского сообщества созданы и успешно действуют во многих государствах.

Исследование: основная часть. Для того чтобы люди ценили и уважали право, требуется повышение качества самого права и механизмов его применения. Согласно доктрине разделения властей, в своей правотворческой либо управленческой деятельности судебная власть не должна подменять иные ветви власти, вторгаться в их компетенцию. В ходе практической реализации принципа разделения властей были сформулированы отдельные правила взаимодействия ветвей власти. Согласно одному из них, суд в своей деятельности может развивать право, но не через создание новых норм, а через разъяснение существующих, если они были не очень удачно сформулированы. Осуществляя государственное управление (в широком смысле), судебная власть должна ограничиваться сферой деятельности подотчетных ей органов

²⁵ Дорошков В. В. История и пути совершенствования Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ // Российский судья. № 12, 2013, с. 14–19.

и не вторгаться в повседневную деятельность того же Судебного департамента при Верховном Суде РФ, отнесенного к органам исполнительной власти, решая лишь вопрос о назначении конкретного лица в качестве руководителя этого департамента.

Каждое из звеньев и структурных подразделений судебной системы наделяется конкретными полномочиями судебной власти. Определенная деятельность судебных органов имеет лишь косвенное отношение к реализации судебной власти, прямо не связанное с полномочиями по разрешению социальных конфликтов, осуществляемых судом с использованием особой процедуры. Наряду с выполнением основной функции — осуществление правосудия, то есть производимой в процессуальном порядке правоприменительной деятельности суда по рассмотрению и разрешению гражданских, административных и уголовных дел, а также экономических споров судебная власть в лице высших судов во многих странах наделяется еще и другими полномочиями. Среди них: 1) разъяснение действующего законодательства по вопросам судебной практики; 2) нормоконтроль; 3) реализация права законодательной инициативы; 4) руководство деятельностью нижестоящих судов; 5) судебное управление; 6) формирование судейского корпуса и другие. Эти функции отличаются друг от друга целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией, а зачастую и органами их осуществляющими.

Параллельно с процессом разграничения государственных законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в различных странах для выражения интересов судей создавались различные общественные структуры, в том числе органы судейского сообщества. Их появление во многом обусловлено активной ролью самих судей в решении корпоративных вопросов, которые зачастую решались руководством судов либо партийными органами. Государства, впервые создававшие либо уже реформировавшие органы судейского сообщества, как правило, наделяли их весьма широким спектром полномочий не только в сфере назначения, обучения судей, привлечения их к дисциплинарной ответственности, но и в администрировании судов. Требуется найти разумный баланс интересов государства и общества, международных и национальных правовых систем.

Методологию исследования составили общенаучные (диалектический, системный (структурно-функциональный), формально-логический), междисциплинарные (исторический, статистический) и специально-юридические (юридико-догматический, сравнительно-правовой) методы познания.

Диалектический метод позволяет рассмотреть правосудие как разностороннюю деятельность органов судебной власти, органически сочетающую в себе правоприменительные, правотворческие и организационно-правовые элементы. Исторический метод применяется для изучения процессов формирования и развития пленумов высших судов. Сравнительно-правовой метод помогает выявить общие и особенные черты, присущие высшим судам, их органам и органам судебного сообщества разных стран. Формально-логические (анализ, синтез, индукция, дедукция), а также юридико-догматические методы применяются в процессе анализа нормативных правовых актов. На основе системного (структурно-функционального) метода выясняется место и роль актов высших судов.

Для того чтобы определить направления дальнейшего совершенствования судоустройства в первую очередь следует обратиться к историко-материалистическому учению об обществе, государстве и праве, убедиться, что определяющую роль в жизни человеческого общества играет способ производства материальной жизни, который обуславливает социальные, политические, правовые, духовные процессы жизни. Во-вторых, необходимо руководствоваться положением о взаимном влиянии на производственные отношения (базис) той юридической и политической надстройки, которую представляют, в том числе, правовые доктрины и взгляды. Ведь в основе любого научного познания должен лежать принцип историзма, благодаря которому все процессы и явления рассматриваются в неразрывной связи с конкретной обстановкой, породившей их и определившей дальнейшее развитие. Важно выяснить, как и почему возникло конкретное правовое явление, какие главные этапы в своем развитии прошло и каким оно стало на современном этапе.

Именно после практической реализации принципа разделения властей в государственной жизни многих стран существенно изменился характер и объем полномочий органов судебной власти, потребовалось их уточнение. В последние годы, особенно отечественные ученые, изучающие феномен судебной власти, существенно расширяют вектор своих научных исследований, обращая особое внимание на познание сущности процессов и явлений, на построение системной теории. Благодаря этому сущность судебной власти во многом стала определяться ее конкретным местом и ролью в сложном механизме государственного управления, построенного на принципе разделения властей, их взаимодействия, сдержек и противовесов. Научные исследования все чаще затрагивают проблемы судоустройства и разграничения полномочий между различными органами и должностными лицами внутри судебной системы.

Материалами данного исследования стали нормативно-правовые акты, регламентировавшие деятельность Пленумов Верховных Судов России, СССР и других государств, как ближнего, так и дальнего зарубежья, а также материалы деятельности Пленумов и органов судейского сообщества.

Процедура исследования. В целях практической реализации различных функций судебной власти в ее структуре создаются соответствующие органы, наделенные определенным перечнем полномочий. По своему составу и процедуре принятия решений Пленум можно признать самым демократичным и авторитетным структурным подразделением государственных органов судебной власти. Во-первых, в его состав входят все судьи высшего суда, независимо от занимаемых должностей с правом одного голоса. Во-вторых, вышший суд представлен наиболее высококвалифицированными, судьями, имеющими наибольший опыт работы, своего рода «мудрецами». В-третьих, процедуры принятия решений Пленумом позволяют привлечь к его работе не только научный, но и судейский потенциал страны. Изучение опыта деятельности Пленумов Верховных Судов позволяет сделать вывод о том, что Пленум является универсальной формой организации судебной власти не только на уровне высших судов, но и для иных уровней судебной системы. Потребуется лишь уточнение полномочий руководителей судов в деятельности Пленума, расширив полномочия участников Пленума и ограничив полномочия руководителя суда.

Спектр его полномочий в каждом государстве обусловлен различными факторами, в том числе конкретной ролью Верховного Суда страны в судебной системе, наличием органов судейского сообщества, различающихся по своему статусу, компетенции и полномочиям. Эти факторы, как и перечень полномочий Пленума, нуждаются в соответствующем научном исследовании.

По демократичности принятия решений Пленум Верховного Суда может уступать лишь органам судейского сообщества, появившимся в ряде стран в конце XX столетия. Отдельные полномочия государственных органов стали переходить к органам судейского сообщества, первоначально создаваемым в странах Европы, Северной и Латинской Америки, Азии, Африки и Ближнего Востока. Исключением стали лишь страны Азиатско-тихоокеанского региона, в которых по-прежнему действует вертикальная система управления судебной властью, во главе которой стоят Верховные Суды (Япония, Сингапур), либо политическое руководство страны (Китай).

В юридической литературе выделяют две основные модели организации органов судейского сообщества. Согласно классификации, предложенной профессорами В. Воермансом и П. Альберсом, существует южноевропейская и североευропейская модели структурирования взаимоотношений между органами судейского сообщества, исполнительной властью, судами²⁶. Первая модель характеризуется широким спектром полномочий, в том числе в части организации обучения судей, строительства, автоматизации, информационного обеспечения. Вторая модель органов судейского сообщества представлена довольно узким перечнем полномочий при назначении судей и привлечении их к дисциплинарной ответственности. Правом законодательной инициативы ни в одной стране орган судейского сообщества не наделен.

Е. В. Бурдина в своем диссертационном исследовании обосновала оригинальность созданного в России типа органов судейского сообщества. «Его отличительные черты обусловлены спецификой организации судебной системы, количеством судов и объемом задач, подсистемностью в силу функциональной и территориальной дифференциации, отсутствием единого высшего органа. На эти органы возлагаются полномочия, связанные со статусом судей и в сфере управления судами»²⁷.

Анализ деятельности различных органов судейского сообщества свидетельствует, что они в большей степени являются инструментом совершенствования судебной системы и судопроизводства, обеспечения судебной системы в организационном и кадровом плане. Прослеживается также тенденция объединения национальных структур органов судейского сообщества в международную систему. Однако до сих пор отсутствуют соответствующие международные объединения государственных органов судебной власти, например, международные объединения Пленумов или иных структурных подразделений высших судов государств со своим Уставом и руководящими органами. Их создание могло бы способствовать решению многих проблем внутри судебной власти, по аналогии с международными объединениями органов исполнительной власти.

Общеизвестно, что судебная власть в любом государстве приобретает самостоятельность и подлинную независимость от других ветвей государственной власти лишь в том случае, если суды будут иметь статус государственных и независимо от формы судопроизводства (кон-

²⁶ Voermans W., Albers P. Councils for the Judiciary in EU Countries. Strasbourg, 2003.

²⁷ Бурдина Е. В. Правовая природа, организация и деятельность органов судейского сообщества в судебной системе России. Автореферат диссертации доктора юридических наук. М. 2016. С. 21.

ституционное, административное, уголовное, гражданское), составят единую систему федеральных судов. Единство судейского статуса означает равенство всех судей внутри судейского сообщества независимо от видов судопроизводства, осуществляемых ими. Оно также предполагает равную защиту федеральным законом принадлежащих им прав, а также возложение на них одинаковых обязанностей и ограничений, вытекающих из факта принадлежности к судейскому сообществу. В подобных условиях вполне приемлемо создание и наделение рядом полномочий Пленума Верховного Суда.

Специализация судов и образование различных подсистем в судебной системе государства, возглавляемых высшими судами, создает угрозу судебному праву. Для того чтобы принимались единообразные решения, высшие суды страны вынуждены находить различные формы взаимодействия. Так, например, формой взаимодействия трех высших судов в недалеком прошлом России стали совместные заседания Пленумов, в ходе которых принимались совместные единые постановления. Основой для принятия совместных решений явился Регламент, утвержденный Пленумами обоих высших судов. Пока практика совместных заседаний Пленумов работала и применялась, не было повода для конфликтов между высшими судами и внесения законопроекта о соединении судов. Однако после активизации споров о подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами для обеспечения единства судебной практики произошло объединение Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. В результате такого объединения прекратил свое существование Высший Арбитражный Суд и его Пленум.

А ведь еще недавно эти высшие суды в России действовали в единстве. Всего было принято 26 совместных постановлений Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного Судов по вопросам судебной практики. Кроме того, в истории России имело место совместное заседание Пленумов всех трех высших судов, принявших 29 апреля 1994 года совместное Постановление № П-1/5/11 «О внесении в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». Необходимость внесения изменений и дополнений в этот Закон вызвана принятием новой Конституции РФ и изданием ряда правовых актов, в соответствии с которыми необходимо привести указанный Закон. Проект Закона был предметом обсуждения на третьем (внеочередном) Всероссийском съезде судей, который обра-

тился к Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ с просьбой воспользоваться своим правом законодательной инициативы и внести доработанный законопроект на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, что и было сделано.

Обсуждая вопрос о целесообразности создания Пленумов Верховного Суда в других государствах, где их еще нет, следует учитывать наличие в судебных системах этих стран, наряду с судами общей юрисдикции, специализированных государственных судов. Подобные суды созданы для рассмотрения дел в сфере: 1) торговли (Дания, Исландия); 2) административного права (Великобритания, Германия, Франция, Швеция); 3) финансов (Греция, Испания); 4) патентного права (Австрия). В некоторых странах существуют специальные суды по делам об аренде недвижимости (Швейцария) и о несостоятельности (банкротстве) предприятий (Австралия). Так, например, в Германии наряду с общей судебной системой функционируют четыре специальные системы — административная, финансовая, трудовая, конституционная²⁸. Во всех высших судебных инстанциях страны действует Большой Сенат, в состав которых входят председатель и один из судей от каждого сената. То есть состав органа высшего суда страны формируется на принципе представительской, а не прямой демократии.

Кроме того, создание Пленума в структуре Верховных Судов других государств потребует уточнения его полномочий. Эффективность его действия зависит от формы территориального устройства государства (федеративного либо унитарного), а также от отнесения системы права к определенной правовой семье (англо-саксонской либо романо-германской), от наличия специализированных судов и органов судейского сообщества.

Полномочия Пленума Верховного Суда в качестве одной из судебных инстанций по проверке и пересмотру конкретных дел предоставлялись как в федеративном, так и в унитарных государствах. Помимо Пленума Верховного Суда СССР (рассматривавшего дела в порядке надзора), аналогичными полномочиями наделены Пленумы Верховного Суда Республики Беларусь (рассматривающий в пределах своей компетенции в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам гражданские и уголовные дела), Пленум Верховного Суда Азербайджанской Республики (рассматривающий дела по дополнительной кассации

²⁸ Судебные системы западных государств / Урьяс Ю. П., Туманов В. А., Егоров С. А. и др. Отв. ред. В. А. Туманов. М.: Наука, 1991. С. 16.

или по вновь открывшимся обстоятельствам), Пленум Верховного Суда Республики Узбекистан (рассматривающий дела в порядке надзора).

В современных условиях отмечается процесс конвергенции различных правовых систем. Страны романо-германской правовой традиции постепенно приходят к признанию судебного правотворчества в той или иной форме. Одновременно формируется осознание того, что необходимость для нижестоящих судебных инстанций ориентироваться на позиции, выработанные высшими судебными органами, способствует обеспечению единообразия понимания и применения закона, что, в свою очередь, ведет к более эффективной защите прав и свобод человека, стабильности и устойчивости правопорядка. Важная задача Пленума Верховного Суда — дать судьям ориентир, чтобы они эти нормы законов понимали одинаково. Аналогичные полномочия в мусульманской системе права осуществляет Комиссия по фетвам, которая решает вопросы судебного толкования законов и обобщения судебной практики. Даже английское право ныне так активно судами уже не создается, поскольку возрастает роль статутного права, а прецедентное право постепенно становится историей.

При отсутствии прецедентного права и подробной регламентации деятельности Верховного Суда Пленум вынужден выходить за пределы своих прямых полномочий, довольно широко толкуя возможность рассмотрения иных вопросов, относимых к его компетенции. Расширение полномочий Пленума не противоречит сущности судебной власти. Недостаточная разработанность законодательства, его отставание от требований жизни приводит к тому, что зачастую назревшие уточнения, дополнения и даже изменения законодательства проводятся в жизнь не путем издания соответствующих нормативных актов, официального толкования органами законодательной власти, а через судебную практику.

Постановления Пленума Верховного Суда, содержащие разъяснения по вопросам судебной практики, представляют собой уникальную форму судебного правотворчества. Подобное абстрактное толкование законодательства зародилось еще в СССР и отражало особенности представлений о правосудии, присущих советской правовой доктрине. В свете принципа разделения ветвей между органами государственной власти в результате толкования законов не появляются новые нормы права, поскольку толкование представляет собой раскрытие содержания правовой нормы. Если Конституционный Суд РФ формулирует свою правовую позицию при рассмотрении конкретного дела, то Верховный Суд РФ обобщает судебную практику, изучая проблему всесторонне, и на основе глубокого анализа дает соответствующее разъяснение.

В зависимости от характера содержащихся в постановлениях Пленума положений профессор С. Н. Братусь делил их на четыре группы: «1) напоминания о действующих положениях, которые в силу тех или иных причин игнорируются или неправильно применяются судами при рассмотрении дел; 2) разъяснение смысла действующих положений, формулировка вытекающих из них логических выводов без какой-либо конкретизации этих положений; 3) конкретизация положений, его детализация; 4) восполнение пробелов закона в тех отраслях права, где допускается аналогия закона или аналогия права»²⁹. Профессор Джон Н. Хазард рассматривал постановления Пленума с точки зрения ученого-правоведа системы общего права как инструкции. Он отмечал, что «Инструкции являются краткими изложениями нормы, «дистиллированными» от конкретной ситуации, не отражающими факты дела. Поэтому инструкции предназначены для общего применения. Нельзя легко определить, к какой ситуации они применяются, как в случае, где имелся бы полный набор фактов для анализа»³⁰. Профессор М. Н. Марченко полагал, что «вопрос официального признания судебной практики как источника права — вопрос не только или не столько теории, сколько является вопросом практики»³¹.

Таким образом, судебное правотворчество является важнейшим элементом системы «сдержек и противовесов», призванной обеспечивать необходимый баланс между полномочиями различных ветвей власти и их согласованное функционирование. И полномочие на дачу разъяснений справедливо отнесено к компетенции Пленума Верховного Суда.

Перечень полномочий Пленумов в других государствах бывшего СССР в отличие от России, весьма различен. Так, Пленум Верховного Суда Республики Беларусь вправе: 1) избирать квалификационную коллегию судей Верховного Суда из числа членов Пленума Верховного Суда, а также председателя и заместителя председателя квалификационной коллегии судей Верховного Суда из числа членов этой коллегии; 2) заслушивать информацию о деятельности квалификационной коллегии судей Верховного Суда.

Пленум Верховного Суда Республики Таджикистан, вправе: 1) утверждать количество и состав Президиума Верховного Суда.

²⁹ Братусь С. Н. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. М., 1962. С. 149–157.

³⁰ Hazard J. N. The Soviet Court as a Source of Law // Washington Law Review 24, 1 (1949). P. 85.

³¹ Марченко М. Н. Источники права. Учебное пособие. — М.: 2005. С. 385.

Пленум Верховного Суда Украины обладает следующими полномочиями: 1) избирает на должности и освобождает от должностей Председателя Верховного Суда, его заместителя; 2) заслушивает информацию Председателя Верховного Суда, заместителя Председателя Верховного Суда об их деятельности; 3) дает заключения по проектам законодательных актов, которые касаются судебной системы и деятельности Верховного Суда; 4) вносит по обращению Верховной Рады письменное представление о невозможности выполнения Президентом Украины своих полномочий по состоянию здоровья.

Пленум Верховного Суда Грузии: 1) определяет численность судей Верховного Суда; 2) избирает состав большой палаты; 3) избирает председателя и состав палат Верховного Суда; 4) избирает Председателя и состав квалификационной коллегии судей; 5) назначает 3 судей Конституционного Суда; 6) представляет Президенту рекомендации о заключении международных договоров по вопросам, отнесенным к компетенции Верховного Суда; 7) создает официальный печатный орган Верховного Суда, назначает его редактора и редакционную коллегию; 8) подготавливает и публикует ежегодный отчет о состоянии правосудия в Грузии.

Пленум Верховного Суда Азербайджанской Республики: 1) рассматривает запрос Президента об отстранении от должности судей; 2) рассматривает жалобы на решения, вынесенные Судебно-Правовым Советом.

Пленум Верховного Суда Республики Узбекистан вправе: 1) рассматривать дела в порядке надзора; 2) рассматривать материалы обобщения и давать разъяснения; 3) утверждать состав Президиума Верховного Суда.

Пленум Государственного Суда в Эстонии является высшим внутриорганизационным органом, который: 1) представляет Президенту судей 1 и 2 инстанции для их назначения на должность; 2) избирает членов органов самоуправления судей. В исключительных случаях Пленум может рассматривать судебные дела, если имеются противоречия и необходимо прийти к единообразному решению.

Пленум в структуре Верховного Суда в Латвии принимает обязательные для судов разъяснения о применении законов, а также образует судебные палаты и департаменты Сената.

В структуре Верховного Суда Испании Пленума нет. Вместе с тем Пленум существует в составе Национального Суда, а также Генерального Совета. Органы судейского сообщества в Испании представлены Пленумом Генерального совета судебной власти, который вправе:

1) вносить предложения о назначении Председателя Верховного Суда; 2) вносить предложения о назначении членов Конституционного Суда; 3) назначать председателя палаты, членов Верховного Суда и других должностных лиц; 4) вносить предложения о назначении Председателей Высших судов правосудия Региональных автономных объединений; 5) вносить предложения о назначении Генерального прокурора государства; 6) принимать решения по заявлениям, внесенным на постановление постоянной комиссии или дисциплинарной секции; 7) выступать с инициативой, докладом или предложением, а также представлять внутренние циркуляры и положения, издание которых отнесено к ведению Генерального Совета судебной власти; 8) принимать в установленных законом случаях отставки и утверждение выхода на пенсию судей, членов суда и секретарей; 9) избирать и назначать советников, входящих в постоянную комиссию и секции Совета; 10) одобрять ежегодную памятную записку о положении дел в судебной администрации, которую представляет в начале года Председатель; 11) одобрять и передавать Правительству предварительный проект бюджета Генерального Совета; 12) осуществлять любые другие функции, которые принадлежат Генеральному Совету судебной власти и не переданы другим его органам.

Результаты исследования. Полномочие как элемент содержания понятия «компетенция» должен рассматриваться в основном как совокупность определенных прав и обязанностей того или иного органа. Спектр полномочий Пленума в каждом государстве обусловлен различными факторами, в том числе конкретной ролью Верховного Суда страны в судебной системе.

Хотя судебные системы созданы и действуют во всех глобальных системах права: 1) мусульманской; 2) либерально-полусоциальной (капиталистической); 3) тоталитарно-социалистической, Пленумы Верховных Судов существуют не везде. В частности, Пленумы отсутствуют в мусульманской системе права. Причиной создания Пленума Верховного Суда в качестве государственного органа судебной власти является централизация судебной власти в стране и демократизация при принятии решений высшим органом судебной системы.

Пленум Верховного Суда прошел несколько этапов развития, расширяя свои полномочия. С формированием судебной власти в стране этот орган высшего суда наделялся широкими полномочиями, в том числе правом законодательной инициативы, толкования законов на основе изучения судебной практики, организационно-управленческими полномочиями в судебной системе страны.

После объединения Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ полномочия Пленума нового Верховного Суда РФ были уточнены. У него появились новые полномочия, в том числе по утверждению составов Судебных коллегий Верховного Суда РФ, персонального состава президиумов судов субъектов федерации в судах общей юрисдикции, арбитражных судов, Суда по интеллектуальным правам.

Не до конца разрешена идея разграничения полномочий между Пленарным заседанием Конституционного Суда РФ и Пленумом Верховного Суда РФ, в том числе по вопросу применения положений Конституции РФ. Ведь Конституционный Суд РФ формулирует свою правовую позицию при рассмотрении конкретного дела, а Верховный Суд РФ проводит обобщение судебной практики, изучая проблему всесторонне, и на основе ее анализа дает соответствующие разъяснения.

Анализ результатов. На современном этапе развития судебных систем Пленум должен быть наделен дополнительными полномочиями контроля за другими органами судебной системы вместе с органами судейского сообщества. Наряду с выполнением функции осуществления правосудия, судебная власть в лице высших судов во многих странах правомерно наделяется иными полномочиями, в том числе административным руководством судами, подбором и расстановкой кадров, решением вопросов ответственности судей и т.п.

Недостаточно четко разграничены полномочия органов судебной системы, их руководителей и органов судейского сообщества. В этой связи необходимо ограничить полномочия руководителя высшего суда по формированию повестки заседания Пленума и иным вопросам организационного характера, наделив соответствующими полномочиями всех членов Пленума, органы судейского сообщества. Следует решить вопрос о внесении соответствующих корректив в действующее законодательство по вопросам полномочий судебной власти в России, уточнив роль Пленума Верховного Суда РФ.

Заключение. В периоды демократизации общества, отхода от методов единоначалия необходимо учитывать мнения всех членов государственного органа. Для этого собираются полные собрания коллективов, именуемые Пленумом, на которых принимаются соответствующие решения.

Многообразие проводимых в различных странах реформ в сфере создания различных органов судебной власти демонстрируют сложность поиска оптимальной модели построения судебной системы для достижения конечной цели — эффективности деятельности судов и высокого качества принимаемых судебных решений. В этой связи пред-

ставляется важным найти разумные пределы разграничения полномочий между органами судейского сообщества и входящим в структуру высшей судебной инстанции — Пленума Верховного Суда.

Целесообразно на базе Пленумов Верховных Судов сформировать единый международный орган со своим Уставом и руководящими органами, решающий вопросы судебной власти не только на национальном, но и международном уровне.

Литература

1. Алибаева Г.А. Теоретические аспекты соотношения понятий «функция» и «полномочия» в деятельности исполнительных органов. Вестник КазНУ. 2009. Алматы. (Электронный ресурс) <http://articlekz.com/article/6830> (дата обращения: 12.11. 2016).
2. Братусь С.Н. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. М., 1962. С. 149–157.
3. Бурдина Е.В. Правовая природа, организация и деятельность органов судейского сообщества в судебной системе России. / Автореферат диссертации доктора юридических наук. М. 2016. С. 21.
4. Дорошков В.В. История и пути совершенствования Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ // Российский судья. № 12, 2013, с. 14–19.
5. Марченко М.Н. Источники права. Учебное пособие. — М.: 2005. С. 385.
6. Сиротов А. Судебная власть: функции и понятие. Функции судебных органов власти в РФ. 23.09.2016. (Электронный ресурс) FB. ru: <http://fb.ru/article/267671/sudebnaya-vlast-funktsii-i-ponyatie-funktsii-sudebnyih-organov-vlasti-v-rf> (дата обращения: 11.11. 2016).
7. Судебные системы западных государств / Урьяс Ю.П., Туманов В.А., Егоров С.А. и др /Отв. ред. В.А. Туманов. М.: Наука, 1991. С. 16.
8. Hazard J.N. The Soviet Court as a Source of Law // Washington Law Review 24, 1 (1949). P. 85.
9. Voermans W., Albers P. Councils for the Judiciary in EU Countries. Strasbourg, 2003.

THE POWERS OF THE PLENUM'S SUPREME COURT

V.V. Doroshkov

Abstract. *With the appearance of new directions in activity of the judicial systems of the different states, reorganizations of international judicial bodies for providing the independence of judges the special value is acquired by the questions of differentiation of plenary powers between structural subdivisions of higher courts, their leaders, and also organs of judge association. In some*

countries the organ of higher court presented by the Plenums of the Supreme Court and provided with different plenary powers, successfully works. Unfortunately, last years, home and foreign scientists have not conducted any researches in the sphere of plenary powers and the methods of their improvement. Along with implementation of functions of realization of justice, the judicial Department, represented by the Supreme Court, is provided with some other plenary powers such as administrative guidance by court. The list of plenary powers differs in different states and depends on historical and legal conditions of the development of their judicial systems. According to its structure and procedure of the adoption of decisions, the Plenum is considered to be one of the most democratic structural departments of the Public organs of department judicial, which allows to bring over to its work not only scientific but also judge potential of the country. A creative processing of experience of activity of plenums of the Supreme Court, a division into periods of the historical stages of their development allows to come to the conclusion that the necessity of account of the opinion of all members of one or another public organ arises up in periods of active democratization of society. For this aim complete collections of judge collectives of the Higher Court of the country called Plenum gather to make corresponding decisions. Besides creation of international organizations which gather national associations of judges it is necessary to create the intergovernmental associations of judicial government bodies, presented by Plenum or to create subdivisions of higher courts of the states with the charter and leading organs. Their creation, clarification of the list of plenary powers depending on the stage of development of the judicial systems allows to work out many problems of department judicial.

Keywords: *Plenum, plenary powers, Department judicial, Judge association.*

Информация об авторе

Дорошков В. В.

доктор юридических наук, профессор,
МГИМО МИД России, Российская Федерация
E-mail: Doroshkov.vv@yandex.ru

V.V. Doroshkov

Doctor of Law, professor,
Moscow State Institute of International Relations of Ministry of Foreign
Affairs of Russia, Russian Federation

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАЛОГОВЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В. В. ДУБРОВИН

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования привлечения лиц к ответственности за налоговые правонарушения. Обращается внимание на взаимопроникновение институтов финансового и уголовного права. Уклонение от уплаты налогов подрывает устойчивость бюджетной политики, провоцирует социальную напряженность и политическую нестабильность в обществе.

Теоретическим основанием исследования являются положения ст. 122 НК РФ, в соответствии с которой налоговым правонарушением является неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора), а также ст. 199 УК РФ, в соответствии с которой преступлением является уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации.

Основной частью исследования является проблема правового регулирования привлечения к финансовой и уголовной ответственности за неуплату (уклонение от уплаты) налогов, которая выражена в том, что финансовая ответственность за данное правонарушение не связана с уклонением от уплаты налогов, а уголовная ответственность за уклонение от уплаты налогов фактически является следствием финансовой ответственности за неуплату налогов, несмотря на все различия в составах правонарушений.

В результате исследования сделан вывод, что привлечение к финансовой и уголовной ответственности происходит параллельно, а финансовая ответственность обуславливает уголовную, несмотря на отсутствие прямого указания на то в законодательстве.

В заключении сделан вывод о том, что необходимо приводить законодательство об финансовой и уголовной ответственности за налоговые правонарушения к такой системе, при которой не будет допускаться одновременное или последовательное привлечение к данным видам юридической ответственности.

Ключевые слова: налоговые правонарушения; финансовая ответственность; уголовная ответственность.

Введение. Налоги и иные обязательные платежи являются важнейшим источником формирования доходной части бюджетов различных уровней. От своевременности и полноты сбора налогов и других обязательных платежей зависит наполняемость доходной части государственного бюджета, бюджетов субъектов федерации и муниципальных образований. Уклонение от уплаты налогов подрывает устойчивость бюджетной политики, провоцирует социальную напряженность и политическую нестабильность в обществе [Балук, 2013, с. 78].

Совершение налогового правонарушения влечет за собой привлечение виновных лиц к юридической ответственности: финансовой или уголовной.

Теоретические основания исследования. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ налог — необходимое условие существования государства, поэтому обязанность платить налоги, закрепленная в ст. 57 Конституции РФ, распространяется на всех налогоплательщиков в качестве безусловного требования государства. Налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью своего имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, и обязан регулярно перечислять эту сумму в пользу государства, так как иначе были бы нарушены права и охраняемые законом интересы других лиц, а также государства. Взыскание налога в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ № 20-П от 17.12.1996 не может расцениваться как произвольное лишение собственника его имущества, — оно представляет собой законное изъятие части имущества, вытекающее из конституционной публично-правовой обязанности.

В соответствии со ст. 122 НК РФ налоговым правонарушением является неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора), совершенные умышленно или по неосторожности, в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога (сбора) или других неправомерных действий (бездействия), если такое деяние не содержит признаков налоговых правонарушений, предусмотренных ст.ст. 129³ и 129⁵ НК РФ.

В соответствии со ст. 199 УК РФ преступлением является уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации путем непредставления налоговой декларации или иных документов, представление которых является обязательным, либо путем включения в налоговую декларацию или такие документы заведомо ложных сведений, совершенное в крупном или особо крупном размере либо группой лиц по предварительному сговору.

Исследование: основная часть. Совершение налогового правонарушения влечет за собой привлечение виновных лиц к юридической ответственности: финансовой или уголовной — в зависимости от ряда признаков, анализ которых представлен ниже.

В целях сравнения финансовой и уголовной ответственности за совершение налоговых правонарушений выбраны схожие составы правонарушений: ст. 122 НК РФ (неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора) и 199 УК РФ (уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации), поскольку они максимально близки по объекту противоправного посягательства и отчасти по объективной стороне.

В соответствии с п. 1 ст. 122 НК РФ налоговым правонарушением является неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора) в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога (сбора) или других неправомерных действий (бездействия), если такое деяние не содержит признаков налоговых правонарушений, предусмотренных ст.ст. 129³ и 129⁵ НК РФ.

В соответствии с п. 3 ст. 122 НК РФ состав налогового правонарушения образуют деяния, предусмотренные п. 1 ст. 122 НК РФ, совершенные умышленно.

В соответствии с ч. 1 ст. 199 УК РФ преступлением является уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации путем непредставления налоговой декларации или иных документов, представление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах является обязательным, либо путем включения в налоговую декларацию или такие документы заведомо ложных сведений, совершенное в крупном размере.

В соответствии с ч. 2 ст. 199 УК РФ преступлением является совершение деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 199 УК РФ, либо группой лиц по предварительному сговору, либо в особо крупном размере.

Очевидно, что оба состава имеют одинаковый объект противоправного посягательства. В остальном же признаки данных составов различаются. Также, что является важным, в основании рассматриваемые составы правонарушений имеют один и тот же факт — налогоплательщик не уплатил в бюджетную систему налоги вовсе или уплатил их в меньшем размере, чем должен был.

В объективной стороне при схожих характеристиках самого противоправного деяния различается способ его совершения. Так, в налоговом правонарушении деяние может быть совершено любым противоправным способом: занижение налоговой базы, иное неправильное исчисление налога (сбора) или другие неправомерные действия. В на-

логовом преступлении предусмотрено лишь два способа его совершения: непредставление налоговой декларации или иных документов либо включение в налоговую декларацию или такие документы заведомо ложных сведений. В связи с этим, следует признать неверной точку зрения, что уклонение от уплаты налогов может выражаться в неисполнении решения налогового органа об уплате налогов [Кузнецова, 2013, с. 28], поскольку это противоречит диспозиции ст. 199 УК РФ.

Вместе с этим, необходимо заметить, что при совершении налогового правонарушения юридическим лицом невозможно отделить деяние юридического лица, направленного на неуплату налогов от деяний его должностных лиц, в первую очередь — генерального директора, направленных на неуплату налогов. И если неуплата налогов юридическим лицом выражена в уклонении от уплаты налогов, а не в другой форме, то и финансовую ответственность (для организации), и уголовную (для ее должностных лиц) будет влечь одно и то же деяние.

Также, в налоговом правонарушении, в отличие от преступления, не указан размер вреда, достижение которого позволяет квалифицировать деяние как таковое, что позволяет сделать два вывода. Первый, размер вреда, причиненного налоговым правонарушением не имеет значения для квалификации деяния как такового. Второй, налоговое правонарушение носит заведомо меньший характер и степень общественной опасности, чем преступление.

По субъекту данные составы имеют существенные различия, т.к. положения ст. 19 УК РФ позволяют привлекать к уголовной ответственности только физических лиц, и, соответственно, субъектами преступления, закрепленного ст. 199 УК РФ могут быть только должностные лица организации-налогоплательщика, в то время как ст. 107 НК РФ позволяет привлекать к финансовой ответственности как физических, так и юридических лиц, и, соответственно, субъектом налогового правонарушения, закрепленного ст. 122 НК РФ может быть сама организация-налогоплательщик.

Значительное расхождение присутствует и в субъективной стороне данных составов: ст. 199 УК РФ предусматривает только умышленную форму вины, а ст. 122 НК РФ — как умышленную, так и неосторожную форму вины. Что интересно, конструкция неосторожной формы вины, закрепленная в п. 3 ст. 110 НК РФ, является аналогом такого вида неосторожной формы вины как небрежность, закрепленной в ч. 3 ст. 26 УК РФ, поскольку предусматривает, что лицо не осознает противоправного характера своего деяния либо вредного характера последствий, возникших вследствие этого деяния, хотя должно и могло это осознавать.

Конструкцию легкомыслия как вида неосторожной формы вины НК РФ не содержит.

Указанные различия неизбежно влекут за собой возникновение проблем правового регулирования.

Прежде всего, необходимо отметить устойчивую связь между финансовой и уголовной ответственностью, поскольку диспозиция ст. 199 УК РФ носит бланкетный характер, что отсылает к многочисленным нормативно-правовым актам налогового законодательства и судебной практике, которые надлежит использовать для правильной квалификации деяния.

Проблему правового регулирования привлечения к финансовой и уголовной ответственности за неуплату (уклонение от уплаты) налогов можно выразить в двух тезисах: финансовая ответственность за данное правонарушение не связана с уклонением от уплаты налогов, а уголовная ответственность за уклонение от уплаты налогов фактически является следствием финансовой ответственности за неуплату налогов, несмотря на все различия в составах правонарушений.

Основанием финансовой ответственности является выявленная налоговыми органами недоимка по налогам, а не факт уклонения от уплаты налогов.

Подтверждение этому можно найти в ст. 11 НК РФ, которая определяет институты, понятия и термины, используемые в НК РФ. В указанной статье нет термина «уклонение», но есть термин «недоимка», который определяется как сумма налога, не уплаченная в установленный законодательством о налогах и сборах срок. Еще одно подтверждение этого тезиса можно найти в п. 3 ст. 32 НК РФ, согласно которому, если налогоплательщик не уплатил недоимку, размер которой позволяет предполагать факт совершения нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, налоговые органы обязаны направить материалы в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

В свою очередь, следственные органы (органы СК РФ в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ) должны установить является ли выявленная налоговыми органами недоимка уклонением от уплаты налогов или нет. В конечном итоге, окончательную квалификацию деянию должен дать суд в приговоре: обвинительном — при наличии уклонения от уплаты налогов (при условии, что иные обязательные признаки состава данного преступления установлены); оправдательном — при его отсутствии.

Подобное разграничение представляется разумным, так как в полномочия налоговых органов не входит производство предва-

рительного расследования и квалификация деяния как преступления, но в действительности это приводит к противоположному результату — недоимка по налогам приравнивается к уклонению от уплаты налогов.

До 24.10.2014 в соответствии с ч 1.1 ст. 140 УПК РФ поводом для возбуждения уголовного дела по налоговым преступлениям служили только те материалы, которые были направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В настоящее время это положение УПК РФ утратило силу. Однако корреспондирующее ему положение п. 3 ст. 32 НК РФ, согласно которому налоговые органы обязаны направить материалы в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, сохраняется. Таким образом, если налоговый орган установит наличие недоимки соответствующего размера и налогоплательщик добровольно ее не уплатит, то налоговый орган направляет материалы в следственные органы.

Разумеется, органы СК РФ вправе возбудить уголовное дело, используя любой предусмотренный ст. 140 УПК РФ повод, например, заявление о совершенном преступлении, но, как представляется, информация, полученная от налоговых органов, является основным поводом для возбуждения уголовного дела в связи с уклонением от уплаты налогов, подпадающим под информацию, полученную из иных источников. В научной литературе встречаются и более категоричные выводы, согласно которым обязательным условием для начала уголовного преследования является решение налогового органа о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности [Назаренко, 2015, с. 79].

В целях выявления недоимки налоговый орган наделен широкими дискреционными полномочиями по проведению камеральных и выездных налоговых проверок, целью которых согласно ст. 67 НК РФ является контроль за соблюдением налогоплательщиком, плательщиком сборов или налоговым агентом законодательства о налогах и сборах.

В соответствии со ст.ст. 88, 100, 101 НК РФ по результатам налоговой проверки налоговым органом выносятся решения о привлечении налогоплательщика к ответственности либо об отказе в привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения. Указанные решения являются ненормативными правовыми актами налогового органа.

Таким образом, выявленная недоимка будет являться основанием для привлечения лица к финансовой ответственности в соответствии с положениями ст. 10 и гл. 15 НК РФ.

Необходимо отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 108 НК РФ никто не может быть привлечен повторно к ответственности за совершение одного и того же налогового правонарушения, причем не выделяя как какой именно ответственности: финансовой или уголовной, а согласно положениям п. 4 ст. 108 НК РФ привлечение налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает его должностных лиц при наличии соответствующих оснований от финансовой, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законодательством РФ.

Исходя из того, что налоговое правонарушение менее общественно опасно, чем налоговое преступление, возникает вопрос: каким образом один государственный орган (СК РФ) может квалифицировать налоговое правонарушение как преступление, то есть деяние характеризующееся высокими характером и степенью общественной опасности, если иной государственный орган (ИФНС России) уже квалифицировал это деяние как менее общественно опасное, привлекая организацию к финансовой ответственности? Справедлива и иная постановка вопроса: возможно ли привлечение к финансовой ответственности за деяние, имеющее признаки преступления?

В любом случае, представляется очевидным, что одно деяние не может одновременно быть и финансовым правонарушением, и преступлением и влечь за собой и финансовую ответственность, и уголовную. Необходимо закрепить в законодательстве разграничение между налоговым правонарушением и преступлением по размеру недоимки по налогам, включив аналог крупного размера как обязательного признака состава преступления из диспозиции и примечания к ст. 199 УК РФ в налоговое законодательство, указав недостижение крупного размера недоимки по налогам как основание для привлечения налогоплательщика к финансовой ответственности.

В настоящее время сложилась следующая практика: по результатам проведенной налоговой проверки налоговый орган устанавливает размер недоимки, предписывает налогоплательщику погасить ее в установленные сроки, привлекает налогоплательщика к финансовой ответственности. Если налогоплательщик не исполняет предписания налогового органа добровольно, а размер недоимки превышает крупный размер, установленный примечанием к ст. 199 УК РФ, то налоговый орган в соответствии с п. 5 ст. 32 НК РФ направляет материалы налоговой проверки в СК РФ для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Таким образом, сначала — финансовая ответственность для налогоплательщика, затем — уголовная для его должностных лиц, подпа-

дающих под признаки субъекта состава преступления, охватываемого ст. 199 УК РФ.

Стоит отметить, что возложение полного бремени уголовной ответственности на физическое лицо в случаях, когда преступление совершалось в интересах юридического лица, представляется не вполне оправданным. При направленности воли юридического лица на совершение преступления оно должно также в определенной мере разделить указанные неблагоприятные последствия [Андреева, 2014, с. 8]. Причем для этого нет необходимости вводить уголовную ответственность для юридических лиц, традиционно не использовавшуюся в отечественном уголовном праве. Вполне возможно это осуществить через институт иных мер уголовно-правового характера, например, конфискации (ст. 104¹ УК РФ).

Отдельным вопросом можно поставить соотношение уголовной и финансовой ответственности индивидуальных предпринимателей, которые, занимаясь предпринимательской деятельностью профессионально, вполне могут совершать налоговые преступления. Можно ли их привлекать сначала к финансовой ответственности за неуплату налогов, а затем — к уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов? Будет ли в таком случае нарушен принцип *ne bis in idem*? В соответствии с уголовным и налоговым законодательством индивидуальный предприниматель является физическим лицом, следовательно, п. 4 ст. 108 НК РФ на него не распространяется и к уголовной ответственности за налоговое преступление его привлечь нельзя, если он уже был привлечен к финансовой, так как должны выполняться правила, закрепленные в п. 2 ст. 108 НК РФ.

В предписанном положениями НК РФ, УК РФ и УПК РФ порядке привлечения к ответственности в связи с уклонением от уплаты налогов содержится ключевая проблема: привлечение к финансовой и уголовной ответственности происходит параллельно (при наличии определенного размера недоимки) и финансовая ответственность обуславливает уголовную. Обусловленность уголовной ответственности выражена в следующем: налоговый орган в результате налоговой проверки при установлении недоимки выносит ненормативный правовой акт о привлечении налогоплательщика к финансовой ответственности и предписывает уплатить в бюджет выявленную недоимку. Если налогоплательщик согласен с вынесенным актом, то он уплачивает в бюджет выявленную недоимку, пени и штрафы, а налоговый орган не передает материалы налоговой проверки в органы СК РФ в соответствии с п. 5 ст. 32 НК РФ. Хотя по сути виновные лица избегают возможной уголов-

ной ответственности при совершении деяния, имеющего признаки преступления, всё же это согласуется со смыслом примечания к ст. 199 УК РФ об освобождении от уголовной ответственности; к тому же, строго говоря, факт наличия в деянии налогоплательщика именно уклонения от уплаты налогов не был установлен и доказан.

Если налогоплательщик не согласен с выявленной недоимкой, считает, что налоговый орган неверно определил размер недоимки или вообще вынес незаконный или необоснованный ненормативный правовой акт о привлечении к финансовой ответственности, то возникает следующая ситуация.

С одной стороны, у налогоплательщика есть право обжаловать указанный акт в вышестоящий налоговый орган в апелляционном порядке, предписанном НК РФ, а затем — в арбитражный суд в порядке, предписанном АПК РФ. В рамках судебного разбирательства может быть подано и удовлетворено ходатайство об обеспечительных мерах в виде запрета исполнять данный акт, которые могут действовать до вынесения судебного решения по существу и его вступления в законную силу, то есть во время судебного разбирательства в арбитражном суде первой и апелляционной инстанции. Все это время ненормативный правовой акт налогового органа о привлечении налогоплательщика к финансовой ответственности не может быть исполнен, хотя и вступил в силу.

С другой стороны, в силу положений п. 5 ст. 32 НК РФ налоговый орган обязан передать материалы налоговой проверки в органы СК РФ для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Представляется, что деятельность органов СК РФ никак не связана с оспариванием ненормативного правового акта налогового органа в арбитражном суде и не может быть им ограничена, а факт приостановления действия данного ненормативного правового акта в связи с удовлетворением ходатайства об обеспечительных мерах арбитражным судом не должен влиять на производство по уголовному делу, хотя в науке встречается и другое мнение, подтвержденное судебной практикой, что такое возможно [Назаренко, 2015, с. 83].

Необходимо отметить, что есть широко распространенное мнение: если при рассмотрении арбитражным судом спора между налогоплательщиком и налоговым органом будет установлено отсутствие факта неуплаты налогов, в возбуждении уголовного дела должно быть отказано, а если уголовное дело уже было возбуждено, оно подлежит прекращению [Кузнецова, 2013, с. 29]. Это справедливо, но стоит при этом учитывать пределы полномочий арбитражных судов по вопросам установления подобного факта.

Таким образом, ненормативный правовой акт налогового органа, вступивший в силу, вне зависимости от его обжалования в арбитражном суде, является поводом для возбуждения уголовного дела в отношении должностных лиц налогоплательщика и может повлечь за собой привлечение указанных лиц к уголовной ответственности вне зависимости от хода и результата судебного разбирательства в арбитражном суде.

Есть еще одна проблема, связанная с разграничением финансовой и уголовной ответственности за налоговые правонарушения, связанная с формой вины при их совершении. В том случае, если налоговые органы квалифицируют деяние по п. 1 ст. 122 НК РФ (наиболее распространенная ситуация), т.е. с неосторожной формой вины, то возбуждение уголовного дела, например, по факту недоимки в крупном размере невозможно, поскольку диспозиция ст. 199 УК РФ предусматривает только умышленную форму вины.

Представляется, что невозможно одновременное установление неосторожной формы вины налоговыми органами и умышленной — следственными органами в одном и том же деянии.

Более того, производство в таком случае по уголовному делу будет опровергать законность и обоснованность ненормативного правового акта налогового органа о привлечении налогоплательщика к финансовой ответственности, ведь следственные органы должны установить умысел в деянии обвиняемого, в то время как в указанном акте деяние характеризуется неосторожной формой вины.

Опять же в случае обжалования ненормативного правового акта налогового органа в арбитражном суде и вынесения судом решения об отказе в удовлетворении заявленных требований и вынесения судом обвинительного приговора, вступивших в законную силу, возникает парадоксальная ситуация, при которой будут существовать два судебных акта, вступивших в законную силу, один из которых будет устанавливать неосторожную форму вины у налогоплательщика, что в соответствии с п. 4 ст. 110 НК РФ определяет ту же форму вины у его должностных лиц, а второй будет устанавливать умышленную форму вины у должностных лиц налогоплательщика.

Методология исследования. Методологическую основу исследования составляет совокупность научно обоснованных методов комплексного программно — целевого изучения явлений и процессов в их взаимосвязи и взаимообусловленности, понимания содержания, сущности и форм деятельности человека. Методологические подходы определялись логикой содержания уголовного, уголовно-процессуального законодательства России и законодательства России о налогах и сборах.

Теоретическую базу заключения составили труды юристов, работы ученых-специалистов в области уголовного права и процесса, налогового законодательства. Нормативную базу составили относимые к рассматриваемым проблемам Уголовный кодекс РФ (УК РФ), Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК РФ), Налоговый кодекс РФ (НК РФ).

Исследование осуществлялось с использованием логико-юридического и сравнительно-правового методов познания.

Процедура исследования. В процессе исследования соотношения финансовой и уголовной ответственности за налоговые правонарушения последовательно исследовалось законодательное регулирование порядка привлечения к данным видам ответственности, признаков и составов налоговых правонарушений и преступлений, проводилось сравнение сходства и различий законодательного регулирования.

Результаты исследования. Привлечение к финансовой и уголовной ответственности происходит параллельно (при наличии определенного размера недоимки); финансовая ответственность обуславливает уголовную, несмотря на отсутствие прямого указания на то в законодательстве.

Анализ результатов. Привлечение к финансовой и уголовной ответственности происходит параллельно (при наличии определенного размера недоимки); финансовая ответственность обуславливает уголовную, несмотря на отсутствие прямого указания на то в законодательстве.

Представляется, что подобная ситуация недопустима и более того, неразрешима в рамках действующего законодательства, поскольку решение арбитражного суда в части определения формы вины налогоплательщика и его должностных лиц не может иметь преюдициального характера в силу положений ст. 90 УПК РФ, а иная форма вины, кроме умышленной, диспозицией ст. 199 УК РФ не предусмотрена.

В подобной ситуации необходимо приводить законодательство об финансовой и уголовной ответственности за налоговые правонарушения к такой системе, при которой не будет допускаться одновременное или последовательное привлечение к данным видам юридической ответственности.

Заключение. Необходимо приводить законодательство об финансовой и уголовной ответственности за налоговые правонарушения к такой системе, при которой не будет допускаться одновременное или последовательное привлечение к данным видам юридической ответственности

Литература

1. Андреева Л. А. Совершенствование уголовного законодательства по противодействию налоговой преступности // Вопросы современной юриспруденции / Сб. ст. по материалам XXXV междунар. науч.-практ. конф. № 3 (35). Новосибирск: Изд. «СибАК», 2014. 170 с. С. 7–13.
2. Балюк Н. Н. Некоторые проблемы квалификации налоговых преступлений // Вестник Воронежского института МВД России. № 4. 2013. С. 77–84.
3. Кузнецова С. М. Проблемы возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям // Алтайский юридический вестник. № 1 (1). 2013. С. 26–30.
4. Назаренко Б. А. Уголовная политика в сфере налогообложения // Журнал российского права. № 4 (220). 2015. С. 78–86.

LIABILITY FOR TAX OFFENCES

Vladimir V. Dubrovin

Abstract. *The article is focused on the problems of legal regulation of bringing to liability for tax offences. There is an evident coherence between financial and criminal law with respect to the topic. Tax evasion challenges fiscal policy stability, causes social tensions and political instability.*

The theoretical backgrounds are the provisions of the Art. 122 of the Tax Code of Russian Federation, according to which tax offence is a failure to pay tax (and/or charges) in full or partially. And the provisions of the Art. 199 of the Criminal Code of Russian Federation which provide that the evasion of the payment of taxes and/or charges by organizations is a crime.

The subject matter of the study is legal regulation of financial and criminal liability for tax evasion (non-payment). The problem is that financial liability for such offence is not related to tax evasion, and, despite all the differences of the essential components of the offence, criminal liability for tax evasion, in fact, is a consequence of the financial responsibility for tax non-payments.

This research gives evidence that bringing to financial liability and bringing to criminal liability are two simultaneous procedures, and, despite absence of an express indication in law, financial liability determines criminal liability.

The author came to a conclusion that the legislation on financial liability and criminal liability for tax offences shall be organized in a way when simultaneous or sequential bringing to these types of legal liability is not allowed.

Keywords: *tax offences; financial liability; criminal liability.*

References

1. Andreeva L. A. (2014). Sovershenstvovanie ugolovnogo zakonodatel'stva po protivodeistviyu nalogovoy prestupnosti. Voprosy sovremennoy yurisprudentsii, 3 (35), 7–13.

2. Balyuk N. N. (2013). Nekotore probleme kvalifikatsii nalogovikh prestupleniy. Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii, 4, 77–84.
3. Kuznetsova S. M. (2013). Problemy vozbuzhdeniya ugovolnykh del po nalogovym prestupleniyam. Altayskiy yuridicheskiy vestnik, 1 (1), 26–30.
4. Nazarenko B. A. (2015). Ugolovnaya politika v sfere nalogooblozheniya. Zhurnal rossiyskogo prava, 4 (220), 78–86.

Информация об авторе

Дубровин Владимир Валерьевич

кандидат юридических наук; доцент кафедры уголовного право, уголовного процесса и криминалистики, МГИМО МИД России,
E-mail: vldubrovin@gmail.com

Vladimir V. Dubrovin

Ph.D (law), Assoc. Prof. in the department of criminal law, criminal procedure and criminalistics, MGIMO–University
vldubrovin@gmail.com

СДЕЛКИ С ПРАВОСУДИЕМ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Е. Г. ДУБРОВИНА

Аннотация. *Статья посвящена исследованию правового института сделок с правосудием. В условиях общемировой тенденции на ускорение, упрощение и экономичность уголовного судопроизводства институт сделок о признании вины является одним из самых эффективных. Тема обладает низкой степенью разработанности именно в рамках сравнения правового регулирования института в уголовном процессе России и зарубежных стран.*

Теоретическим основанием исследования являются положения Уголовно-процессуальных кодексов России, Германии, Франции, Федеральных правил уголовного судопроизводства Соединенных Штатов Америки, Закона об уголовном правосудии и Правил о признании вины Великобритании, а также судебные прецеденты о признании вины в странах англо-саксонского права.

Основную часть исследования составляет анализ и сравнительно-правовая характеристика сделок о признании вины в уголовно-процессуальном законодательстве России и зарубежных стран. Задача исследования — найти оптимальный вариант, который позволил бы в должной мере обеспечить соблюдение прав и свобод обвиняемого и вписался в континентальную модель уголовного судопроизводства.

В результате исследования утверждается, что для уголовного процесса стран континентального и англо-саксонского права характерен принципиально разный подход к признанию обвиняемым своей вины. Российская концепция сделок с правосудием сравнительно ближе к французской и немецкой правовой модели данного института, однако англо-саксонская система содержит некоторые правила, применимые и для российского уголовного процесса.

В заключении сделан вывод о том, что уголовно-процессуальное законодательство России о сделках с правосудием необходимо доработать с учетом мирового опыта правового регулирования данного института.

Ключевые слова: признание вины; сделки о признании вины; сделки с правосудием; сравнительное уголовно-процессуальное право.

Введение. «Сделки с правосудием», при всей своей неудачности, является распространенным термином и подразумевает соглашение о признании вины, заключаемое между сторонами защиты и обвинения.

Говорить о целесообразности института сделок о признании вины нет смысла: в условиях общемировой тенденции на ускорение, упрощение и экономичность уголовного судопроизводства институт сделок о признании вины является одним из самых эффективных. Задача — найти оптимальный вариант, который позволил бы в должной мере обеспечивать соблюдение прав и свобод обвиняемого и вписался в континентальную модель уголовного судопроизводства.

Теоретические основания исследования. В российском уголовном процессе сделка о признании вины между стороной защиты и обвинения может быть заключена при рассмотрении уголовного дела при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (гл. 40 УПК РФ)³², досудебном соглашении о сотрудничестве (гл. 40.1 УПК РФ), дознании в сокращенной форме (гл. 32.1 УПК РФ).

В соответствии со ст. 11 Федеральных правил уголовного судопроизводства³³ (далее — Правила) обвиняемый должен выразить свое отношение к предъявленному обвинению: признать свою вину (guilty plea), отрицать ее (plea of not guilty) либо заявить nolo contendere («не оспариваю» виновность).

В соответствии с разделом 8 УПК Франции³⁴ сделка о признании вины (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité) может быть заключена по ограниченной категории дел, наказание за которые не превышает 5 лет лишения свободы.

Согласно ст. 153а УПК ФРГ³⁵ прокуратура может прекратить дело на досудебной стадии по делам о проступках при получении согласия обвиняемого и разрешения суда.

Исследование: основная часть. Институт сделок о признании вины сформировался в США в рамках прецедентного права и был признан Вер-

³² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

³³ Federal Rules of Criminal Procedure. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.law.cornell.edu/rules/frcrmp> (дата обращения 15.01.2017).

³⁴ Code Procedure Penale. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154> (дата обращения 15.01.2017).

³⁵ Strafprozeßordnung (StPO). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo> (дата обращения 15.01.2017).

ховным Судом США³⁶ существенной и целесообразной частью уголовного правосудия, когда практика заключения сделок уже была сформирована. В последние годы процент заключения подобных сделок в федеральных судах достиг показателей 97%³⁷. Такая популярность связана с тем, что англосаксонский уголовный процесс построен на иных принципах, нежели континентальный. Любые сделки между сторонами здесь совершенно естественны, поскольку сам процесс основан на споре между сторонами, и отсутствие спора предполагает отсутствие производства по делу. Поэтому в США и Великобритании сделки с правосудием производятся по всем категориям дел и на любой стадии судопроизводства.

Следует различать понятие *plea guilty* (отношение обвиняемого к выдвинутому против него обвинению) и *plea bargaining* (заключение сделки между стороной обвинения и защиты).

В соответствии со ст. 11 Правил обвиняемый должен выразить свое отношение к предъявленному обвинению: признать свою вину (*guilty plea*), отрицать ее (*plea of not guilty*) либо заявить *nolo contendere* («не оспариваю» виновность). Признание вины означает, что обвиняемый признает предъявленное обвинение и отказывается от права на судебное разбирательство.

Обвиняемый признает свою вину вследствие заключения сделки между сторонами (*plea bargaining*). Заключение сделки несет несколько юридических последствий:

- изменение объема предъявленного обвинения путем исключения из обвинения одного или нескольких эпизодов или изменения квалификации в сторону смягчения;
- смягчение наказания путем указания наиболее строгого вида, размера или срока наказания по сравнению с тем, что установлен законодательством.

Интересна роль суда при заключении сделки о признании вины. Суду запрещено участвовать в обсуждении условий сделки, однако он должен выяснить добровольность признания вины в открытом судебном заседании и имеет право отклонить соглашение сторон на данных условиях или отложить рассмотрение соглашения до изучения судом обстоятельств, характеризующих личность обвиняемого. По общему правилу, суд связан условиями сделки между сторонами при составлении приговора,

³⁶ United States v. Jackson, 390 U.S. 570 (1968). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/390/570> (дата обращения 15.01.2017).

³⁷ Missouri v. Frye, 132 S. Ct. 1407, cit. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, Sourcebook on Criminal Justice Statistics Online, Table 5.22.2009. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.albany.edu/sourcebook/pdf/t5222009.pdf> (дата обращения 15.01.2017).

в случае если он одобрил ее условия при поступлении дела в суд. Хотя это напрямую не указано в Правилах, можно предположить, что суд не принимает сделку между сторонами автоматически, а изучает при принятии решения доказательства, представленные сторонами.

Обвиняемый может отказаться от условий уже заключенной сделки по любой причине до одобрения судом условий ее заключения. Обвиняемый может отказаться от условий сделки также после решения суда, пока решение не было исполнено, но причина отказа должна быть «справедливой и обоснованной» (11(d)(2)(B) Правил).

Верховный суд США неоднократно обращался к вопросам заключения сделок о признании вины. Так, в решении *United States v. Jackson*³⁸ Верховный суд признал невозможной ситуацию, при которой на обвиняемого оказывается давление с целью принудить его заключить сделку о признании вины на том основании, что в случае его отказа от сделки он предстанет перед судом присяжных и ему может быть назначена смертная казнь. В уголовном процессе США акцентируется внимание на том, что признание вины — это прежде всего отказ от права на разбирательство делом судом присяжных³⁹. Суд должен лично, в открытом судебном разбирательстве, разъяснить обвиняемому, что при признании вины, наряду с вышесказанным, он лишается права на отрицание своей вины впоследствии и права на обжалование (не в полном объеме).

Впоследствии Верховный суд указал, что государственный обвинитель все же имеет право применять угрозы как аргумент для заключения сделки с обвиняемым⁴⁰. Он может предъявить обвинение в совершении наиболее тяжких преступлений, а затем смягчить его при условии заключения сделки, а также сначала предъявить обвинение в совершении наименьших по своей тяжести преступлений, а потом угрожать изменить обвинение в сторону увеличения его объема или тяжести. Однако применение этой тактики не исключает того правила, что признание вины обвиняемым может быть результатом только обдуманного и свободного волеизъявления обвиняемого⁴¹ при условии

³⁸ *United States v. Jackson*, 390 U.S. 570 (1968). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/390/570> (дата обращения 15.01.2017).

³⁹ Chereminsky E., Levenson L. *Criminal Procedure*. New York: Wolters Kluwer, 2013. P. 835.

⁴⁰ *Bordenkircher v. Hayes*, 434 U.S. 357 (1978). [Электронный ресурс]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/434/357> (дата обращения 15.01.2017).

⁴¹ *Boykin v. Alabama*, 395 U.S. 238 (1969). [Электронный ресурс]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/238/case.html> (дата обращения 15.01.2017); *Henderson v. Morgan*, 426 U.S. 637 (1976). [Электронный ресурс]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/426/637> (дата обращения 15.01.2017).

обязательного участия защитника в процессе обсуждения условий сделки о признании вины⁴².

На сделки с правосудием в США во многом распространяются правила договорного права. В частности, каждая из сторон при заключении сделки имеет право требовать ее исполнения. Так, Верховный суд постановил⁴³, что если в рамках производства по уголовному делу, по которому была заключена сделка о признании вины, назначается другой государственный обвинитель, он обязан соблюдать условия заключенного соглашения.

В Великобритании сделки с правосудием стали применяться существенно позже, нежели в США, и также *post factum* активного применения в судебных инстанциях несмотря на запреты Апелляционного суда. В литературе отмечается, что зарождение сделок о признании вины вопреки прямым указаниям вышестоящих судов в стране прецедентного права говорит о том, что критерий эффективности одержал верх над традицией судебного разрешения уголовных дел по существу⁴⁴.

Сделки о признании вины окончательно сформировались только в двухтысячных годах, когда Законом об уголовном правосудии⁴⁵ было закреплено право прокурора на формирование окончательного обвинения (ранее этим полномочием обладала полиция) разработаны Правила о порядке признания вины и роли прокурора в назначении наказания⁴⁶.

Сделки о признании вины в Великобритании сегодня обладают теми же признаками, что и в США. Государственный обвинитель может заключить сделку со стороной защиты в случае, если обвиняемый признает свою вину по некоторым пунктам обвинительного акта, и отказаться от

⁴² *Missouri v. Frye*, 132 S. Ct. 1399 (2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/10-444> (дата обращения 15.01.2017); *Lafier v. Cooper*, 132 S.Ct.1376 (2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/10-209.pdf> (дата обращения 15.01.2017).

⁴³ *Santobello v. New York*, 404 U.S. 257 (1971). [Электронный ресурс]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/404/257> (дата обращения 15.01.2017).

⁴⁴ Rauxloh R. *Plea bargaining in national and international law*. London: 2012. P. 285; Hungerford-Welch P. *Criminal Procedure and Sentencing*. London: Routledge, 2014. P. 65.

⁴⁵ *Criminal Justice Act*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/contents> (дата обращения 15.01.2017).

⁴⁶ *The Attorney General's Guidelines on the Acceptance of Pleas and the Prosecutor's Role in the Sentencing Exercise*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/guidance/the-acceptance-of-pleas-and-the-prosecutors-role-in-the-sentencing-exercise> (дата обращения 15.01.2017).

уголовного преследования по остальным эпизодам, либо в случае признания вины в менее тяжком преступлении переqualифицировать его. Обвиняемый должен признать свою вину в открытом судебном заседании и добровольно согласится на сделку вплоть до удаления суда в совещательную комнату. При этом в сделке могут содержаться условия о наказании, при этом должен быть указан лишь максимальный его предел.

Сделка о признании вины в уголовном процессе Великобритании — это соглашение между стороной обвинения и защиты о том, что в случае, если обвиняемый признает вину по определённым пунктам обвинительного акта, то по другим пунктам обвинение не будет продолжать уголовное преследование. Иной вариант сделки — когда обвиняемый признает вину в менее тяжком преступлении (то есть грабёж (burglary) будет переqualифицирован в кражу (theft), кража (theft) в хранение краденного имущества (handling stolen goods), изнасилование (rape) в посягательство сексуального характера (sexual assault), посягательство сексуального характера (sexual assault) в побои (assault). Применение данного института возможно по всем категориям уголовных дел⁴⁷.

Сделка может быть заключена на любой стадии рассмотрения дела до удаления суда в совещательную комнату. В деле *R v. Goodyear*⁴⁸ установлен важный принцип, что любое предварительное указание о наказании должно ограничиваться только ссылкой на его максимальный предел. Это правило отличается сделку о признании вины от их аналогов в США и Франции, где стороны, как правило, сразу договариваются о конкретном наказании, которое будет впоследствии указано в приговоре суда.

В континентальной Европе сделки о признании вины были введены лишь на рубеже XX–XXI веков, по причине необходимости в дифференциации уголовного судопроизводства. Так, Минюст Франции пишет о том, что цель сделок о признании вины — разгрузить суды, существенно ускорить рассмотрение уголовных дел (Европейский суд по правам человека 192 раза признавал Францию виновной в неоправданном затягивании сроков рассмотрения уголовных дел), увеличить эффективность наказания в силу того, что обвиняемый признает свою вину⁴⁹. Признание вины (guilty plea) в понимании англосаксонского права (как отношение

⁴⁷ Plea Negotiation — Dead or Alive? Stephen Hockman QC and Nicholas Medcroft Criminal Bar Quartely Issue 1 Spring 2011.

⁴⁸ *R v. Goodyear*, All ER (D) 266 (Apr) (2005). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.solicitorsjournal.com/node/206180> (дата обращения 15.01.2017).

⁴⁹ Bulletin Officiel de la Ministere de la Justice №95. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.justice.gouv.fr/bulletin-officiel/3-dacg95e.htm> (дата обращения 15.01.2017).

одной стороны к иску другой) чуждо странам права континентального, поскольку признание вины — это всего лишь одно из доказательств по делу, которое рассматривается судом наряду с другими доказательствами. Включение их в систему права Франции, Германии, России и других стран континентального права является скорее вынужденным шагом в рамках тенденции на ускорение и экономичность уголовного процесса. Поэтому в континентальном уголовном процессе сделки о признании вины ограничены категориями дел и другими условиями, предусмотренными уголовно-процессуальным законодательством.

Во Франции сделка о признании вины (*comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*) позволяет избежать судебного разбирательства лицу, которое признает предъявляемое ему обвинение. Заключение подобной сделки возможно по ограниченной категории дел, наказание за которые не превышает 5 лет лишения свободы (раздел 8 УПК Франции).

Как правило, данный вид судопроизводства инициируется прокурором. Сам обвиняемый или его адвокат также могут ходатайствовать о заключении сделки, прокурор может принять или отклонить запрос. Кроме того, следственный судья также может запросить применение сделки с правосудием, направив дело прокурору. Сделка заключается только с совершеннолетним обвиняемым и применяется только при предъявлении обвинения в совершении проступка (деликта). Однако не все проступки попадают под сферу применения сделок с правосудием. Исключение составляют следующие виды преступлений: насильственные, угрозы использования насилия, агрессивные сексуальные преступления и неумышленное нанесение телесных повреждений, в случае если они наказываются сроком лишения свободы на более чем 5 лет; неумышленное убийство; проступки, связанные с деятельностью СМИ (оскорбление, диффамация); политические преступления (терроризм и др.).

Если прокурор решает, что сделка о признании вины возможна по уголовному делу, он вызывает к себе обвиняемого и предлагает заключить сделку о признании вины и указать в качестве условия назначение одного или нескольких наказаний, в частности лишение свободы, срок которого не может превышать один год либо половину срока, предусмотренного законом (ст 495–8 УПК Франции).

Обвиняемый может принять предложение (при обязательном участии защитника), отказаться от него или попросить дополнительное время для раздумий (10 дней). Затем суд в открытом судебном заседании одобряет условия сделки (*ordonnance d'homologation*) или отказывает в ее заключении. Одобряя условия заключаемой сделки, суд признает,

что вид и срок наказания, предложенного прокурором, соответствует обстоятельствам совершенного деяния и назначен с учетом характеристики личности обвиняемого. Стоит отметить, что сам суд не может изменить либо дополнить условия предложенного прокурором наказания. Если суд не одобряет заключение сделки о признании вины, он направляет уголовное дело для производства в ординарном порядке.

Кроме того, заключение сделки о признании вины возможно и с юридическим лицом через его представителя (ст. 706–43 УПК Франции).

Интересна роль потерпевшего при заключении сделки о признании вины. Как и в США и Великобритании, согласие потерпевшего не является условием заключением сделки между сторонами. Однако в УПК Франции подчеркивается, что потерпевший уведомляется о судебном разбирательстве и вызывается для заявления ущерба, который он понес в связи с совершением преступления, в качестве гражданского истца (ст. 495–13 УПК Франции).

В литературе также упоминается еще два примера заключения сделок о признании вины между сторонами. Во-первых, по делам о налоговых преступлениях договоренность между сторонами может быть достигнута до начала судебного разбирательства, если лицо признает свою вину и уплатит определенную в соглашении сумму денег (ст. L248 Налогово-процессуального закона)⁵⁰. Во-вторых, заключение досудебного соглашения о признании вины возможно с наркозависимыми обвиняемыми о замене наказания принудительными мерами медицинского характера (ст. L268 Кодекса об общественном здравоохранении)⁵¹. Главная особенность этих сделок состоит в том, что судебное разбирательство в этих случаях не проводится, а прекращается досудебное производство⁵².

В Германии отступление от ординарного процессуального производства возможно также лишь по ограниченной категории дел. Обвиняемый может быть освобожден от уголовной ответственности при признании вины по уголовным делам о проступках, наказание за которые не превышает одного года лишения свободы.

Согласно ст. 153а УПК ФРГ прокуратура может прекратить дело на досудебной стадии по делам о проступках при получении согласия обвиняемого. Согласие обвиняемого — и есть, по сути, признание вины.

⁵⁰ Livre de procedure fiscale. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069583> (дата обращения 15.01.2017).

⁵¹ Code de sante publique. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665> (дата обращения 15.01.2017).

⁵² Pradel J. Criminal procedure systems in the European Community. France. London: Butterworths, 1993. Pp. 131–132.

К условиям, которые должен выполнить обвиняемый, относится уплата штрафа, устранение ущерба, причиненного преступлением, попытка достигнуть соглашения о медиации с потерпевшим, прохождение курса обучения социальным навыкам и др. Условия сделки рассматриваются судом в открытом судебном заседании при участии обеих сторон. Конструкция ст. 153 УПК очень схожа с институтом прекращения уголовного дела в связи с назначением судебного штрафа (ст. 25.1 УПК РФ), однако перечень мер, которые могут применяться в отношении обвиняемого, в Германии гораздо шире.

Однако в уголовном процессе Германии есть институт, который можно в полной мере отнести к сделкам с правосудием, не «закавычивая» этот термин. Он роднит уголовный процесс Германии со странами англосаксонского права. По общему правилу, если обвиняемый признает свою вину, суд тем не менее обязан установить обстоятельства, подлежащие доказыванию (ст. 244 УПК ФРГ). Однако из этого правила есть исключение. В соответствии со ст. 257(с) УПК ФРГ по некоторым делам на стадии судебного разбирательства может быть достигнуто соглашение между сторонами о будущем развитии и исходе уголовного дела. Предметом данного соглашения являются вопросы, разрешаемые судом при постановлении приговора, и поведение участников в ходе судебного разбирательства уголовного дела. Признание вины обвиняемым — определяющая и неотъемлемая часть соглашения. Суд принимает участие в обсуждении условий сделки и может сам выдвинуть какое-либо предложение. Так, он должен уведомить стороны о том, что предметом соглашения может быть, например, определение наказания: его вида, низшего или высшего предела либо определение других обстоятельств, содержащихся в приговоре. Соглашение вступает в силу, когда обе стороны согласятся на предложение суда. Суд может по собственной инициативе прекратить переговоры сторон, если установит, что какие-либо обстоятельства по делу не были установлены в ходе досудебного производства, либо предложенное наказание не соответствует степени общественной опасности деяния.

В литературе указывается, что на практике также действует правило, согласно которому, если обвиняемый предоставит суду исчерпывающее описание совершенного им деяния и стороны не будут ходатайствовать о получении новых доказательств, суд обычно удовлетворяется показаниями обвиняемого и воздерживается от вызова дополнительных свидетелей⁵³.

⁵³ Weigend T. Criminal Procedure: a Worldwide Study. Germany. Durham: Carolina Academic Press, 2007. P. 265.

В соответствии с УПК РФ, сделка о признании вины охватывает несколько институтов уголовного процесса:

- рассмотрение уголовного дела при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (гл. 40 УПК РФ);
- досудебное соглашение о сотрудничестве (гл. 40.1 УПК РФ);
- дознание в сокращенной форме (гл. 32.1 УПК РФ);
- прекращение уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием и назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

В отличие от зарубежного законодательства, при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве в соответствии с УПК РФ обвиняемому не гарантируется назначение определенного наказания. С другой стороны, положительной новацией российского процесса является получение согласия потерпевшего на особый порядок и на проведение дознания в сокращенной форме, что не характерно для иностранного законодательства.

Методология исследования. Методологическую основу исследования составляет совокупность научно обоснованных методов комплексного программно — целевого изучения явлений и процессов в их взаимосвязи и взаимообусловленности, понимания содержания, сущности и форм деятельности человека. Методологические подходы определялись логикой содержания уголовно-процессуального законодательства России, США, Великобритании, Франции и Германии.

Теоретическую базу заключения составили труды иностранных юристов в области уголовного процесса. Нормативную базу составили относимые к рассматриваемым проблемам Уголовно-процессуальные кодексы РФ, Франции и Германии, Федеральные правила уголовного судопроизводства США, Закон об уголовном правосудии и Правила о признании вины Великобритании, а также судебные прецеденты о признании вины в странах англо-саксонского права.

Исследование осуществлялось с использованием сравнительно-правового и логико-юридического методов познания.

Результаты исследования. Институт сделок о признании вины является необходимым инструментом современного уголовного процесса. Следует различать понятие *plea guilty* (отношение обвиняемого к выдвинутому против него обвинению) и *plea bargaining* (заключение сделки между стороной обвинения и защиты). Признание вины (*guilty plea*) в понимании англосаксонского права чуждо странам права континентального, поскольку признание вины здесь — это всего лишь одно

из доказательств по делу, которое рассматривается судом наряду с другими доказательствами.

Анализ результатов. Включение сделок о признании вины в систему континентального права является скорее вынужденным шагом в рамках тенденции на ускорение и экономичность уголовного процесса. Поэтому в континентальном уголовном процессе сделки о признании вины ограничены категориями дел и другими условиями, предусмотренными уголовно-процессуальным законодательством.

Заключение. Уголовно-процессуальное законодательство России о сделках о признании вины необходимо доработать с учетом мирового опыта правового регулирования данного института.

Литература

1. Chereminsky E., Levenson L. Criminal Procedure. New York: Wolters Kluwer, 2013. 1366 p.
2. Hungerford-Welch P. Criminal Procedure and Sentencing. London: Routledge, 2014. 335 p.
3. Pradel J. Criminal Procedure Systems in the European Community. France. London: Butterworths, 1993. 408 p.
4. Rauxloh R. Plea Bargaining in National and International Law. London, 2012. 450 p.
5. Weigend T. Criminal Procedure: a Worldwide Study. Germany. Durham: Carolina Academic Press, 2007. 553 p.

PLEA BARGAINING AND GILTY PLEAS: COMPARATIVE RESEARCH

Ekaterina G. Dubrovina

Abstract. *The article is focused on the research of a legal institute of plea bargaining. Plea bargaining is one of the most successful legal institute in the age of global trend of acceleration, simplification and economical efficiency of criminal procedure. The topic is poorly-researched, especially with respect to comparison of plea bargaining regulation in Russia and foreign countries.*

The theoretical backgrounds are the provisions of Criminal Procedure Code of Russia, Germany, France, Federal Rules of Criminal Procedure (the United States), Criminal Justice Act and The Attorney General's Guidelines on the Acceptance of Pleas (the United Kingdom), as well as acceptance of plea res judicatae in common law countries.

The major part of the research is comparative research of guilty plea and plea bargaining in criminal procedure laws of Russia and foreign countries. The research objective is to determine an optimum alternative that could both en-

force rights and freedoms of a criminal defendant and comply with criminal procedure under the legislation in place of civil law countries.

This research gives evidence that plea bargaining approach in civil law countries are completely different to those in the countries of common law. Russian guilty plea is far more similar to French or German, and yet certain common law regulations can be applied to criminal procedure in Russia.

The author came to a conclusion that plea bargaining regulation under Russian criminal procedure laws shall be completed with due account of international experience.

Keywords: *guilty plea; plea bargaining; comparative criminal process law.*

References

1. Chereminsky E., Levenson L. Criminal Procedure. New York: Wolters Kluwer, 2013. 1366 p.
2. Hungerford-Welch P. Criminal Procedure and Sentencing. London: Routledge, 2014. 335 p.
3. Pradel J. Criminal Procedure Systems in the European Community. France. London: Butterworths, 1993. 408 p.
4. Rauxloh R. Plea Bargaining in National and International Law. London, 2012. 450 p.
5. Weigend T. Criminal Procedure: a Worldwide Study. Germany. Durham: Carolina Academic Press, 2007. 553 p.

Информация об авторе

Дубровина Екатерина Геннадьевна

кандидат юридических наук; старший преподаватель кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики, МГИМО МИД России

E-mail: benderskaya@gmail.com

Ekaterina G. Dubrovina

Ph.D (law), Assis. Prof. in the department of criminal law, criminal procedure and criminalistics, MGIMO–University

E-mail: benderskaya@gmail.com

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Е. М. КОЛОГЕРМАНСКАЯ

Аннотация. В представленной статье обозначена актуальность использования возобновляемой энергетики в качестве одной из самых безопасных для окружающей среды, природных ресурсов, здоровья и жизни населения. Отмечается отсутствие правового регулирования деятельности в сфере использования возобновляемых источников энергии в России. Рассматривается комплекс политико-правовых причин ограниченного развития альтернативной энергетики в РФ, среди которых выделяются следующие: зависимость бюджетной системы РФ от нефтяного и газового секторов, отсутствие правового закрепления экономических мер государственной или региональной поддержки юридических лиц, деятельность которых связана с возобновляемыми источниками, наличие нефтяного лобби в законодательном органе, отсутствие четких нормативных требований по реализации проектов, связанных с данным видом энергии. Проведен анализ политических и правовых особенностей организации деятельности в сфере возобновляемых источников энергии в Швейцарии и Канады, выбор которых основан на том, что в данных государствах заложены политические аспекты развития регенеративной энергии, представляющие собой основу правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере. Изучены положения таких политических документов, как План действий по развитию возобновляемой энергии (Renewable energy action plan) 2008 и Энергетическая Стратегия (EnergyStrategy 2050) 2011 в Швейцарии и ecoENERGY for Renewable Power 2021 в Канаде. Исследованы базовые законодательные акты, регулирующие различные аспекты развития возобновляемой энергии в Швейцарии, в част-

ности, , Закон об энергии (the Energy Act) 1998 г., Приказ об энергии (the Energy Ordinance) 1998 г., Правила «О возобновляемых видах топлива» (Renewable Fuels Regulations (SOR/2010–189), Закон «О зеленой энергии» (Green Energy Act) 2009.

Ключевые слова: возобновляемые источники энергии, возобновляемая энергетика, энергетическое право, энергетическое законодательство Российской Федерации, Швейцарии, Канады.

В настоящее время человечество использует большое количество энергетических ресурсов как биосферного (нефть, газ и пр.), так и небиосферного происхождения (например, атомная энергия), при этом объем потребляемой энергии увеличивается ежегодно за счет увеличения численности населения, научно-технического прогресса и иных немаловажных причин, способных оказать влияние на совокупный спрос энергии в мире.

Безусловно, прирост используемой энергии в целом влечет за собой скорее отрицательные последствия в связи с тем, что повышается уровень негативного воздействия на окружающую среду, жизнь и здоровье человека, учащаются случаи нерационального использования природных ресурсов. Так, некоторые современные ученые отмечают признаки «кризиса редуцентов», который заключается в том, что природные редуценты не успевают очищать биосферу от антропогенных отходов или потенциально не способны делать это в силу чуждого природе характера выбрасываемых искусственных веществ⁵⁴.

В дополнение к вышесказанному происходят процессы нарушения экологического равновесия, а также теплового воздействия на экосистему Земли, что является причиной выбросов электростанций, парникового эффекта и пр.

Кроме того, возникает зависимость всех сфер жизни и деятельности от энергетического сектора. В данном случае можно привести пример последствий нефтяных кризисов 70-х годов, показавших зависимость экономик развитых стран от цены на нефть и иные углеводородные источники энергии. Недавние колебания стоимости нефти Brent и Urals в начале 2016 года сыграли значительную роль на формировании нефтегазовых доходов РФ, которые складываются из НДС на углеводородное сырье и экспортных пошлин на сырую нефть, газ и нефтепродукты, в январе–феврале 2016 года упали на 34,3% к аналогичному

⁵⁴ Денисов В. В. Нетрадиционные и возобновляемые источники энергии — Ростов н/Д: Феникс, 2015, С. 8.

периоду прошлого года (до 687,7 млрд руб.), а нефтегазовые доходы — лишь на 6,5% (до 1,15 трлн руб.)⁵⁵.

В целях преодоления современных и прогнозируемых проблем экологического, экономического и иного характера, необходимо коренным образом изменить основные подходы к разработке, извлечению и использованию энергии.

Одни из интересных концепций перехода к экономии топлива и электроэнергии являются энергосбережение и энергетическая эффективность. Так, под энергосбережением понимают реализацию организационных, правовых, технических, технологических, экономических мер, направленных на уменьшение объема используемых энергетических ресурсов при сохранении соответствующего полезного эффекта от использования⁵⁶. Энергетическая эффективность это характеристики, отражающие отношение полезного эффекта от использования энергетических ресурсов к затратам энергетических ресурсов, произведенным в целях получения такого эффекта применительно к продукции, технологическому процессу, юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю⁵⁷.

Исходя из представленных определений, можно сделать вывод, что энергосбережение и энергетическая эффективность представляют собой взаимодополняющие идеи, при этом каждая из которых состоит из целого комплекса мероприятий различного характера, направленных на уменьшение энергопотребления и использования природных ресурсов.

В качестве дополнения можно отметить предложение по развития энергосберегающих технологий, а также переход на использование возобновляемых источников энергии.

Возобновляемая энергия представляет собой одну из самых инновационных областей научного знания, включающая не только сектор естественных отраслей науки, но и политические, юридические и иные аспекты указанной деятельности.

Безусловно, особые свойства возобновляемых источников способны коренным образом изменить все представление о производстве и извлечении энергии.

Например, эксплуатационные затраты по использованию возобновляемых источников не содержат топливной составляющей, так как

⁵⁵ Официальный сайт информационного портала РБК. Доля нефтегазовых доходов в бюджете России упала до семилетнего уровня. <http://www.rbc.ru/economics/24/03/2016/56f32a639a794756a61f301e> [доступ 06.11.2016].

⁵⁶ Денисов В. В. Нетрадиционные и возобновляемые источники энергии — Ростов н/Д: Феникс, 2015, С. 250.

⁵⁷ Там же.

энергия вырабатывается, можно сказать, бесплатно. Кроме того, добыча, производство и использование возобновляемой энергии осуществляются без причинения вреда или угрозы его причинения природным ресурсам и окружающей среде, не изменяется и энергетический баланс планеты, тем самым данный вид энергии признан экологически чистым.

Таким образом, возобновляемые источники энергии выступают в качестве способа преодоления нарастающего энергетического кризиса, а также решения экологических проблем.

Обратим внимание, что по мнению исследователей для Российской Федерации потенциал использования возобновляемых источников энергии огромен, так, В. В. Денисов оценивает технический потенциал в размере 4,6 млрд т условного топлива, что более чем в 4 раза больше общего энергопотребления⁵⁸.

Несмотря на указанные обстоятельства, Российская Федерация не стремится усовершенствовать технологии извлечения альтернативной энергии.

Представленный тезис подтверждает целый ряд причин, которые условно можно разделить на несколько групп:

1. политические: наличие «нефтяного лобби» в законодательном органе;
2. экономические: зависимость бюджетной системы от нефтяного и газового секторов, так согласно бюджетному Посланию Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах: «Доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета выросла с 30,2% в 2004 году до 46,1% в 2013 году, а его нефтегазовый дефицит увеличился с 1,8% до 9,7% ВВП. Если в предкризисном 2007 году при цене на нефть 69,3 доллара за баррель федеральный бюджет был исполнен с профицитом 5,4% ВВП, то 2012 году при цене за нефть 110,5 доллара за баррель — с дефицитом 0,06% ВВП»⁵⁹.
3. правовые причины: основное правовое регулирование отношений в сфере использования возобновляемых источников энергии осуществляется только рамочными документами: Федеральный закон от 26 марта 2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»⁶⁰, Указ Президента РФ «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности экономики» от 4 июня 2008 года № 889⁶¹, Рас-

⁵⁸ Денисов В. В. Нетрадиционные и возобновляемые источники энергии — Ростов н/Д: Феникс, 2015, С. 13.

⁵⁹ Официальный сайт Президента РФ <http://www.kremlin.ru/acts/18332> [доступ 06.11.2016].

⁶⁰ СЗ РФ. 31.03.2003. N 13. ст. 1177.

⁶¹ СЗ РФ. 09.06.2008. N 23. ст. 2672.

поряжение Правительства РФ от 8 января 2009 № 1-р «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года»⁶², Постановление Правительства РФ № 426 от 3 июня 2008 года «О квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии»⁶³, Энергетическая стратегия России на период до 2030 года⁶⁴ и пр.

В целях поиска путей преодоления указанных выше проблем, необходимо изучить зарубежный опыт организации деятельности в сфере использования возобновляемых источников энергии.

В качестве положительной практики нам представляется интересным политико-правовой опыт Швейцарии и Канады, ввиду следующих причин.

Прежде всего, Канада единственная страна в мире, которую можно сопоставить с Россией по территории, климатическим условиям, природным ресурсам. В настоящее время возобновляемые источники энергии составляют 18,9% от общего объема поставок первичной энергии Канады⁶⁵.

Швейцария, в свою очередь, использует 60% возобновляемой энергетики для электрообеспечения населения⁶⁶.

Кроме того, в выбранных государствах заложены политические аспекты развития возобновляемой энергии, представляющие собой основу правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере. Данные аспекты будут рассмотрены далее.

Политико-правовые особенности организации деятельности в сфере использования возобновляемых источников энергии в Швейцарии

Первые попытки принятия политических документов, посвященных развитию возобновляемой энергии, были предприняты в 2007 году, когда Федеральный совет Швейцарии (the Federal Council of Switzerland) обозначил четыре направления энергетической политики государства, а именно: энергоэффективность, развитие возобновляемых источников

⁶² СЗ РФ. 26.01.2009. N 4. ст. 515.

⁶³ СЗ РФ. 09.06.2008. N 23. ст. 2716.

⁶⁴ Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России до 2030 года»/ СЗ РФ. 30.11.2009. N 48. ст. 5836.

⁶⁵ См. подробнее: официальный сайт Department of Natural Resources of Canada <http://www.nrcan.gc.ca/energy/renewable-electricity/7295> [доступ 06.11.2016].

⁶⁶ Rolf H. Weber. Energy Law in Switzerland / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012, p. 54.

энергии, изменение технологий крупных электростанций, обновление внешней энергетической политики⁶⁷. В целях реализации указанных направлений Федеральный департамент окружающей среды, транспорта, энергетики и связи (the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications) подготовил проекты планов действий по энергосбережению и возобновляемым источникам (Energy efficiency action plan, Renewable energy action plan), которые были утверждены Федеральным советом 20 февраля 2008 года⁶⁸.

Следует отметить, что планы представляют собой политико-правовые акты, содержащие перечень взаимодополняющих мер по содействию эффективного использования энергии, развития сектора возобновляемой энергетики, а также иные передовые положения, например, определяется как перечень политических мероприятий в указанной области, так и стимулирующие положения в области налогообложения энергоснабжения, меры юридической ответственности конфедерации и кантонов и пр.

25 мая 2011 года на специальном заседании Федерального совета Швейцарии было принято решение о постепенном отказе от ядерной энергии, выводе из эксплуатации атомных электростанций в конце срока их службы и о запрете строительства новых атомных электростанций⁶⁹. В результате была разработана и в настоящее время вынесена на референдум Энергетическая стратегия 2050 (Energy Strategy 2050)⁷⁰, предусматривающая как аналогичные плану действий по возобновляемым источникам (Renewable energy action plan) положения, так и иные политико-правовые мероприятия, заключающиеся в следующем⁷¹:

1. Снижение потребления энергии. По результатам мониторинга спрос на энергоносители может увеличиться до около 90 миллиардов киловатт в год к 2050 году. В связи с этим Федеральный совет намерен

⁶⁷ См. подробнее: Официальный сайт Федерального совета Швейцарии (the Federal Council) <http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/02577/index.html?lang=en> [доступ 06.11.2016].

⁶⁸ См. подробнее: Официальный сайт Швейцарского федерального энергетического управления (Swiss Federal Office of Energy) http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/02577/index.html?lang=en&dossier_id=04384 [доступ 06.11.2016].

⁶⁹ Rolf H. Weber. *Energy Law in Switzerland* / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012, p. 31.

⁷⁰ См. подробнее: Официальный сайт Швейцарского федерального энергетического управления (Swiss Federal Office of Energy) <http://www.bfe.admin.ch/energiestrategie2050/06445/index.html?lang=en> [доступ 06.11.2016].

⁷¹ См. подробнее: Официальный текст Энергетической стратегии 2050 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/7757.pdf> [доступ 06.11.2016].

поощрять экономное использование энергии в целом и электроэнергии в частности, обновить нормативно-правовые акты, устанавливающие требования по повышению энергоэффективности, включая минимальные условия использования электроприборов, улучшить информированность населения в рассматриваемой сфере и пр.

2. Увеличение числа источников электроснабжения. Необходимо создать условия для обеспечения электроснабжения возобновляемой энергией. В настоящее время преимущество отдается гидроэнергии, однако необходимо расширить сферу применения других источников, увеличить долю производства электроэнергии, используя ветровую и солнечную энергии.

3. Увеличение количества исследований в области энергетики, особенно возобновляемой. Реструктуризация энергетической системы должна быть основана на научных исследованиях в различных областях, для этого необходимо обеспечить сотрудничество между университетами, исследовательскими институтами, бизнесом, центрами технологической экспертизы. Необходимо также предусмотреть бюджетное финансирование «пилотных» и демонстрационных объектов.

4. Конфедерация, кантоны⁷², города и коммуны должны разработать законодательные акты, регулирующие вопросы собственного обеспечения энергией и отопления за счет возобновляемых источников энергии. Неотъемлемая роль развития энергии в Швейцарии принадлежит частному сектору, которому необходимо использовать инновационные и энергосберегающие технологии.

Конституцией Швейцарии предусмотрена необходимость координации действий Конфедерации, кантонов, муниципалитетов и экономических групп по вопросам энергетики в целях обеспечения обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства⁷³.

5. Поддержка «пилотных» и демонстрационных проектов в области развития возобновляемой энергии в различных отраслях промышленности, которые способны обеспечить ценнейший опыт для будущего швейцарской энергетики и пр.

⁷² Согласно разделу 3 Конституции Швейцарии кантоны — вид административно-территориального деления, аналогичный субъектам федерации в России. Кантоны самостоятельно определяют, какие задачи они будут решать в рамках своей компетенции, сохраняют собственные конституции (однако они должны не противоречить союзной конституции).

⁷³ Fleiner T., Misis A., Töpperwien N. Constitutional Law in Switzerland \ Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012, p. 137.

Таким образом, энергетическая политика Швейцарии создает как основу для правового регулирования отношений в области развития возобновляемых источников энергии в различных аспектах, так и базис для будущего воплощения поставленных целей и реализации задач.

Несмотря на то, что некоторые программные политические положения развития возобновляемой энергетики проходят процедуры формирования и утверждения, уже сейчас существуют нормативные документы, закрепляющие разнообразные аспекты развития возобновляемых источников энергии.

Отметим, что правовое регулирование исследуемой области в Швейцарии осуществляется на всех уровнях, система нормативных актов включает документы различного содержания.

В первую очередь основы энергетической политики установлены на конституционном уровне. Согласно разделу 6 «Энергия и коммуникации» Конституции Швейцарии от 18 апреля 1999 года установлены предметы ведения между конфедерацией и кантонами по поводу энергии⁷⁴. Так, в исключительную компетенцию Конфедерации входят такие вопросы, как: установление принципов для использования и возобновляемых источников энергии и для бережливого и рационального энергопотребления (п. 2 ст. 89), принятие мер по поощрению развития энергетических технологий, особенно в области энергосбережения и возобновляемых источников энергии (п. 3 ст. 89), издание предписаний о транспортировке и поставке электроэнергии (п. 1 ст. 91).

Безусловно, иные законодательные документы, конкретизируют и устанавливают процессуальные нормы реализации вышеназванных конституционных положений.

В 1998 году был принят Закон об энергии (the Energy Act)⁷⁵, имеющий юридическую силу и в современный период⁷⁶, а также являющийся базовым в сфере использования возобновляемых источников энергии. Указанный акт закрепляет следующие цели правового регулирования: сочетание экономических и экологических аспектов обеспечения и распределения энергии, энергоэффективность, увеличение использования энергии, вырабатываемой возобновляемыми источниками. Установлены такие принципы, как: выработка энергии должна быть

⁷⁴ См. подробнее: Официальный текст Конституции Швейцарии 19.04.1999 http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=342835 [доступ 06.11.2016].

⁷⁵ См. подробнее: Официальный текст the Energy Act <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983485/index.html> [доступ 06.11.2016].

⁷⁶ Petitpierre A. *Environmental Law in Switzerland* / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2015.

основана на энергоэффективности и рациональном использовании; принцип приоритетного использования возобновляемой энергии; снижение потребления энергии; оптимизация использования энергии и пр.

Согласно ст. 5а Закона об энергии предусмотрена обязательная маркировка энергии, полученной с помощью возобновляемых источников, кроме того, обязательно указание места ее происхождения. Данное требование принято законодателем в целях защиты интересов конечного потребителя возобновляемой энергии.

Доступ к сети электроэнергии закрепляется в ст. 7 и 7а данного законодательного акта. Интересно, что ст. 7 устанавливается обязанность сетевого оператора по покупке энергии, производимой возобновляемыми источниками, путем проведения тендеров. Однако данное обязательство возникает лишь в случае, систематической подачи такой энергии, т.е. при наличии маркировки, заключения договора и т.д. При этом в соответствии со ст. 7б установлена ответственность поставщика возобновляемой энергии за ее качество. Считаем, что такое законодательное требование может быть рассмотрено в качестве мер государственной пропаганды использования возобновляемой энергии.

Положения вышерассмотренного акта отражают направления государственной политики в сфере развития возобновляемых источников энергии, кроме того, существуют положения, которые способны ограничить поставку некачественной энергии, обеспечить изыскание и разработку новых мест извлечения возобновляемой энергии, а также исключить недобросовестных поставщиков энергии. Достаточно подробно закреплены возможности выхода возобновляемых источников на энергетический рынок Швейцарии.

Иным документом является указанный ранее Приказ об энергии (the Energy Ordinance)⁷⁷ от 7 декабря 1998 года, который по юридической сущности представляет собой подзаконный акт и содержит положения, конкретизирующие Закон об энергии 1998 г. В целом Приказ об энергии представляет собой комплексный документ, так как в предмет правового регулирования входит широкий круг аспектов энергетического права.

Отмеченный нормативно-правовой акт содержит требования по идентификации поставляемой энергии, так в соответствии со ст. 1 установлена обязанность поставщика ежегодно (до конца апреля каждого последующего года) предоставлять информацию, включающее такие

⁷⁷ См. подробнее: Официальный текст the Energy Ordinance 07.12.1998 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983391/index.html> [доступ 06.11.2016].

сведения, как: количество поставляемой энергии, источники поставляемой энергии и происхождение энергии.

Разделом 5 установлены основные требования к проведению тендеров на заключение договоров поставки энергии, в том числе добытой с помощью возобновляемых источников, между государственными органами и поставщиками (инвесторами). Кроме выше указанного Приказ об энергии (the Energy Ordinance) содержит нормативы, регулирующие особенности строительства и реконструкции гидроэлектростанций, а также иных сооружений, применяемых при извлечении, хранении, транспортировке и использовании различных видов энергии.

Кроме того, глава 2 указанного документа определяет основные условия подключения к энергетической сети поставщиков возобновляемой энергии, и устанавливаются такие требования, как: заключение договора между сетевыми операторами и поставщиками (производителями) энергии, отмечены основные требования к эффективности энергии, добытой с использованием возобновляемых источников энергии (приложение 1.4. и 1.5.). Интересно также выделение такого источника энергии, как гибридная система, под которой подразумевается система извлечения энергии при использовании нескольких видов возобновляемых источников.

В представленной статье рассмотрены лишь некоторые положения политики и законодательства в области использования и развития возобновляемых источников энергии. Кроме вышеуказанных в настоящем исследовании нормативно-правовых актов в области развития возобновляемых источников энергии существуют иные юридические документы, например, Федеральный закон о гидроэнергетике (the Federal Hydropower Act)⁷⁸ 1916, а также связанные с ним Приказы, Федеральный закон о гидротехнических сооружениях (the Hydraulic Engineering Act)⁷⁹ 1991 и иные законодательные и подзаконные акты.

Политико-правовые особенности организации деятельности в сфере использования возобновляемых источников энергии в Канаде

Создание политических основ развития возобновляемых источников энергии в Канаде началось с принятия в 2007 году программы ecoENERGY for Renewable Power 2021⁸⁰, в которой предусмотрены по-

⁷⁸ См. подробнее: Официальный сайт Swiss Federal Office of Energy <http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00491/?lang=en> [доступ 06.11.2016].

⁷⁹ См. подробнее: Официальный сайт Swiss Federal Office of Energy <http://www.bfe.admin.ch/themen/00519/00621/index.html?lang=en> [доступ 06.11.2016].

⁸⁰ См. подробнее: Официальный сайт Department of Natural Resources of Canada <http://www.nrcan.gc.ca/eoaction/14145> [доступ 06.11.2016].

ложения по стимулированию перехода на использование такой энергии, как: ветряная, солнечная, геотермальная, энергия биомассы.

Следует отметить, что срок реализации указанной программы определен до марта 2021 года, и в соответствии с данными официального сайта Департамента природных ресурсов Канады (Department of Natural Resources of Canada) в 2011 году было реализовано 104 проекта, связанных с разработкой и использованием энергии, добытой при помощи возобновляемых источников, инвестиционная стоимость которых составляет около \$ 1,4 млрд на 14 лет⁸¹.

В целом рассматриваемый политико-правовой документ не столько определяет направления государственной политики в области перехода на возобновляемую энергию, сколько определяет критерии государственного инвестирования и стимулирования различных проектов в исследуемой области.

Безусловно, в целях получения государственного финансирования проекты должны пройти определенную процедуру, а также отвечать установленным программой условиям, состоящим в следующем: во-первых, заявителями могут быть представители бизнес сектора или иные учреждения, которым принадлежит предлагаемый проект; во-вторых, номинальная мощность проекта составляет 1 мегаватт (МВт) или более, в некоторых случаях необходимо наличие экологической сертификации⁸², в целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду; в-третьих, проекты должны быть введены в эксплуатацию не ранее 2006 года и не позднее 2011 года, данное условие связано с периодом действия программы и пр.⁸³

Процедура получения государственного инвестирования состоит из нескольких стадий, каждая из которых содержит свои цели и задачи.

Первоначально необходима регистрация проектной заявки Департаментом природных ресурсов Канады (Department of Natural Resources of Canada). При этом в процессе нормотворчества при подготовке рассматриваемого акта Департамент природных ресурсов Канады (Department of Natural Resources of Canada) исходил из дорогой стоимости развития проектов, связанных с возобновляемыми источниками

⁸¹ См. подробнее: Официальный сайт Department of Natural Resources of Canada <http://www.nrcan.gc.ca/ecoaction/14145> [доступ 06.11.2016].

⁸² См. подробнее: Environmental ChoiceM Program Criteria Document CCD-003 <http://www.ul.com> [доступ 06.11.2016].

⁸³ См. подробнее: Официальный сайт ecoENERGY for Renewable Power 2021 <http://www.nrcan.gc.ca/ecoaction/14147> [доступ 06.11.2016].

энергии, в связи с этим было разработано программное обеспечение по оценке предварительного технико — экономического обоснования — RETScreen® International⁸⁴, благодаря использованию которого определялись производство энергии, стоимость жизненного цикла, сокращения выбросов, риск для различных типов технологий использования возобновляемых источников энергии и проектов по энергоэффективности, а также анализировались все необходимые финансовые потребности проекта.

Затем Департамент изучает документацию заявки, включая исследование технической информации представленного проекта, а также процедура экологической оценки в соответствии Законом об экологической экспертизе (the Canadian Environmental Assessment Act) 2012⁸⁵.

В случае получения положительных результатов на вышеуказанных стадиях между Департаментом природных ресурсов Канады (Department of Natural Resources of Canada) и заявителем заключается соглашение о финансировании проекта. По истечении шести месяцев с момента заключения соглашения заявитель должен уведомить Департамент природных ресурсов Канады (Department of Natural Resources of Canada) о начале строительных работ. Ввод в эксплуатацию осуществляется не позднее, чем 31 марта 2011 года.

Далее ежегодно в конце каждого операционного года в Департамент природных ресурсов Канады (Department of Natural Resources of Canada) отправляется отчет о фактической эффективности проекта, состоящий из технической информации о мощности, а также случаи негативного воздействия на окружающую среду.

Следует отметить, что Канадой был создан перспективный механизм развития возобновляемых источников энергии, используя государственное инвестирование проектов. В целом производители возобновляемой энергии могут получать финансирование до 2021 года. По нашему мнению, это достаточно долгий период, в который можно не только усовершенствовать и актуализировать техническую составляющую проекта, но выйти на рынок энергетических услуг, а также перейти на самоокупаемость.

Безусловно, рассмотренная государственная поддержка создает основу для перехода всей страны на возобновляемую энергетику.

⁸⁴ См. подробнее: Официальный сайт Department of Natural Resources of Canada <http://www.nrcan.gc.ca/energy/software-tools/7465> [доступ 06.11.2016].

⁸⁵ См. подробнее: Официальный текст the Canadian Environmental Assessment Act <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.21/index.html> [доступ 06.11.2016].

Отметим, что правовое регулирование исследуемой области в Канаде осуществляется на всех уровнях, система нормативных актов включает документы различного содержания⁸⁶.

Прежде всего, базис всей системы норм права в сфере регулирования деятельности, связанной с использованием возобновляемых источников энергии, установлен одним из Основных законов Канады⁸⁷. Так, в статьях 91–95 Конституционного акта 1867⁸⁸ (или Акта о Британской Северной Америке 1867) установлено разграничение полномочий между федерацией и провинциями⁸⁹.

Таким образом, в соответствии со ст. 92А Конституционного акта 1867 вопросы обеспечения населения энергией, а также принятия законодательных актов в рассматриваемой сфере общественных отношений находятся в совместной компетенции федерации и провинций.

Кроме того, интересен законодательный опыт правового регулирования области использования возобновляемых видов топлива. В 2010 году были приняты Правила «О возобновляемых видах топлива» (Renewable Fuels Regulations (SOR/2010–189))⁹⁰ во исполнение требований Закона «О защите окружающей среды» 1999 года (Canadian Environmental Protection Act)⁹¹.

Представленные Правила представляют собой комплексный подзаконный акт, в сферу регулирования которого входят такие аспекты, как: установление критериев отнесения того или иного вида топлива к возобновляемым видам, особенности использования возобновляемых видов топлива, требования к поставщикам или производителям такого топлива и пр.

Рассмотрим некоторые положения подробнее. Интересен основной предмет правового регулирования «возобновляемое топливо»,

⁸⁶ Boyd D. R. Unnatural Law. Rethinking Canadian Environmental Law and Policy. 2003. P. 326–329.

⁸⁷ Patenaude P., P.Bieette. Constitutional Law in Canada / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 1996, P. 229.

⁸⁸ См. подробнее: Официальный текст Constitutional Act 1867 <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html> [доступ 06.11.2016].

⁸⁹ Провинции — вид административно-территориального деления Канады, аналогичный субъектам федерации в России. Провинции существуют на основании Конституции Канады и обладают высшей властью в рамках своей компетенции, независимо от федерального правительства.

⁹⁰ См. подробнее: Официальный текст Renewable Fuels Regulations (SOR/2010–189) [http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2010–189/](http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2010-189/) [доступ 06.11.2016].

⁹¹ Benidickson J. Environmental Law in Canada\ Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2016. P. 48–50.

под которым понимается этанол (C_2H_5OH), биодизельное топливо, а также жидкое топливо, кроме отработанного варочного щелока, который получают из одного или более топливных сырья и пр. Существует система нормирования в области определения объема возобновляемого топлива в бензине, дизельном топливе и иных нефтепродуктах.

В целях использования возобновляемого топлива поставщик обязан пройти процедуру регистрации в Департаменте природных ресурсов Канады (Department of Natural Resources of Canada), при этом в обязанность зарегистрированного поставщика входит составление и передача ежегодного отчета, содержащий следующую информацию: объем поставленного возобновляемого топлива, сведения об объекте, где было произведено такое сырье, а в некоторых случаях необходимо предоставлять результаты независимой аудиторской проверки.

Несмотря на то, что Правила по своей юридической сущности относятся скорее к подзаконным актам, это не умаляет развитие возобновляемых источников энергии в Канаде в связи с тем, что на уровне провинций приняты самостоятельные законодательные акты в области добычи и использования возобновляемой энергетики.

Кроме того, для правовой системы Канады, относящейся к англо-саксонской правовой семье, такую модель правового регулирования можно считать традиционной. В дополнении отметим, что установление определенных норм на различных уровнях является практической реализацией конституционных положений, проанализированных ранее.

Итак, приведем некоторые примеры, специальные акты были приняты в таких провинциях, как Онтарио — Закон «О зеленой энергии» (Green Energy Act) 2009⁹², Альберта — Закон «Об использовании возобновляемых источников для обеспечения электроэнергии» (Bill 27 — Renewable Electricity Act) 2016⁹³, провинция Британская Колумбия Закон «О чистой энергии» (Clean Energy Act) 2010⁹⁴ и пр.⁹⁵.

Рассмотрим в качестве примера один из представленных нормативно-правовых актов провинциального уровня.

⁹² См. подробнее: Официальный текст Green Energy Act 2009 https://www.ontario.ca/laws/statute/09g12?_ga=1.116444870.1761360271.1482732131 [доступ 06.11.2016].

⁹³ См. подробнее: Официальный текст Bill 27 — Renewable Electricity Act 2016 <http://www.canadianenergylaw.com/articles/renewable-energy/> [доступ 06.11.2016].

⁹⁴ См. подробнее: Официальный текст Clean Energy Act 2010 http://www.bclaws.ca/civix/document/id/consol24/consol24/00_10022_01 [доступ 06.11.2016].

⁹⁵ Benidickson J. Environmental Law — fourth edition. 2013. P. 40, 336.

Итак, в провинции Онтарио в 2009 году в целях развития использования возобновляемых источников энергии, стимулирования энергосбережения и создания рабочих мест был принят Закон «О зеленой энергии» (Green Energy Act)⁹⁶. Следует отметить, что данный правовой акт является результатом долгосрочного обсуждения различных законодательных инициатив и реализаций провинциальных программ в рассматриваемой области, начатых с 2006 года.

В целом содержание Закона «О зеленой энергии» (Green Energy Act) составляют весьма инновационные правовые положения, связанные с установлением таких норм, как: льготные тарифные ставки при использовании различных видов возобновляемых источников, поддержка экономического инвестирования развивающихся проектов, меры по защите окружающей среды и борьбы с изменением климата.

Законом «О зеленой энергии» (Green Energy Act) 2009 предусмотрена Тарифная программа (Feed-in Tariff (FIT))⁹⁷, обеспечивающая стабильные цены на генераторы энергии, добытой из возобновляемых источников, а также позволяющая достичь целей по улучшению качества воздуха и снижения зависимости от ископаемых видов топлива, в том числе постепенный отказ от угольной генерации. FIT программа доступна для энергетических проектов по возобновляемым источникам мощностью больше, чем 10 киловатт (до 500 киловатт). В результате владелец проекта может заключить договор поставки возобновляемой энергии с провинциальными властями, с фиксированной стоимостью поставляемой энергии.

Таким образом, использование рассмотренного нормативно-правового акта способствует развитию возобновляемых источников энергии на провинциальных территориях, уменьшает степень зависимости от федеральной энергетической сети, тем самым обеспечивается гарантированная и бесперебойная подача энергии населению.

Конечно, акты, принятые в иных провинциях, содержат иные нормативные положения, касающиеся сферы регулирования возобновляемой энергии. Кроме того, в настоящем исследовании изучены лишь основные политико-правовые особенности регулирования деятельности в области развития и использования возобновляемых источников энергии в Канаде.

⁹⁶ См. подробнее: Официальный текст Green Energy Act 2009 https://www.ontario.ca/laws/statute/09g12?_ga=1.116444870.1761360271.1482732131 [доступ 06.11.2016].

⁹⁷ См. подробнее: Официальный сайт FIT and microFIT Program <http://www.energy.gov.on.ca/en/fit-and-microfit-program/> [доступ 06.11.2016].

Подводя итог вышесказанному, следует обратить внимание на то, что возобновляемые источники энергии, действительно, представляют собой один из совершенных и инновационных способов преодоления, как энергетического кризиса, так и многих экологических проблем, связанных, в том числе с изменением климата. Кроме того, возобновляемая энергетика хорошая сфера для инвестирования, особенно при наличии государственной поддержки, особые свойства рассматриваемых источников способны коренным образом изменить весь экономический уклад страны.

Безусловно, существуют и отрицательные стороны использования возобновляемой энергии, однако, по нашему мнению, научно-технический процесс, а также практическая деятельность в рассматриваемой области способны предотвратить и усовершенствовать весь процесс применения возобновляемой энергии.

К сожалению, несмотря на указанные выше перспективные аспекты развития деятельности в рассматриваемой области, Российская Федерация в настоящее время не стремится изменить сложившийся подход. В статье были проанализированы три группы причин, которые, по нашему мнению, тормозят процесс развития возобновляемой энергии в России, это, прежде всего, экономические, политические и правовые условия. Считаем, что только при устранении отмеченных факторов возможно изменение в области извлечения и использования энергии в целом.

Конечно, существенное изменение различных областей жизни и деятельности государства, связанных с энергетическим сектором, это достаточно долгий и трудоемкий процесс, однако существует возможность изучения и применения положительного законодательного опыта других государств.

В настоящем исследовании был выбран опыт Швейцарии и Канады, причины выбора были обозначены выше.

Отметим, что представленные примеры законодательного регулирования развивающейся области энергетики являются весьма перспективным и инновационным, включают не только программные, декларативные положения, но и реальные законодательные нормы, нацеленные на развитие и государственную поддержку энергии, произведенной с использованием возобновляемых источников.

Каждое из выбранных государств имеет специфичные характеристики в области развития возобновляемой энергии. Так, например, в Швейцарии приняты комплексные политические программы, направленные на всестороннее применение и развитие возобновляемых источников энергии, в том числе научные проекты, учебная деятельность, система государственной поддержки, идеи по снижению энергопотребления

и пр. Кроме того, существуют специальные законодательные акты в рассматриваемой области общественных отношений, в которых предусмотрены условия и требования к выходу поставщиков возобновляемой энергии на энергетический рынок Швейцарии.

В Канаде также существует достаточно перспективный пример, однако следует учитывать особенности канадской правовой системы, относящейся англо-саксонской семье. Данный факт, по нашему мнению, не может не вызывать интерес в связи с тем, что появляется возможность противопоставления не только законодательного опыта, но и особенностей с глобальной точки зрения — различий правовых семей. Одним из инновационных положений, считаем, систему государственного инвестирования в проекты, связанные с использованием возобновляемых источников энергии, как было указано выше, до 2021 года должны быть реализованы 104 проекта.

Важно отметить, опыт правового регулирования в области использования возобновляемого топлива. Меры, установленные в специальном нормативно-правовом акте, способствуют развитию биоэнергии, а также закладывают основу для перехода с углеводородного обеспечения на экологически чистое топливо.

Неотъемлемой частью правового регулирования деятельности в области использования возобновляемой энергии в Канаде является территориально-административный уровень. В настоящей статье были приведены примеры провинций, где существуют специальные законодательные акты в рассматриваемой области. Более подробно представлен опыт провинции Онтарио, который интересен, прежде всего, наличием особой системы льготных тарифов для поставки возобновляемой энергии в провинциальных целях (FIT).

По нашему мнению, данный опыт способен сократить период перехода на возобновляемые энергетiku, а также апробировать различные виды возобновляемых источников энергии и методы добычи такого вида энергии. Кроме этого, такое использование позволяет учитывать определенные территориальные и природные условия, можно изучать как позитивные, так и негативные аспекты различных видов возобновляемой энергии на той или иной территории. Используя такую модель, можно обеспечить бесперебойную подачу энергии населению при отключении от федеральной или региональной энергетической сети.

Таким образом, обобщенный политико-правовой опыт указанных стран может иметь существенное значение для развития концептуальных основ правового регулирования отношений в сфере использования возобновляемых источников энергии в России.

Литература

1. Денисов В. В. Нетрадиционные и возобновляемые источники энергии — Ростов н/Д: Феникс, 2015.
2. Benidickson J. Environmental Law — fourth edition. 2013.
3. Benidickson J. Environmental Law in Canada\ Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2016.
4. Boyd D. R. Unnatural Law. Rethinking Canadian Environmental Law and Policy. 2003.
5. Fleiner T., Misić A., Töpperwien N. Constitutional Law in Switzerland \ Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.
6. Patenaude P., P. Biette. Constitutional Law in Canada / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 1996/
7. Petitpierre A. Environmental Law in Switzerland / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2015.
8. Rolf H. Weber. Energy Law in Switzerland / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.

POLITICAL AND LEGAL FEATURES OF THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES IN THE FIELD OF RENEWABLE ENERGY SOURCES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES: A COMPARATIVE ANALYSIS

Ekaterina M. Kologermanskaya

Abstract. *The article discloses the features of renewable energy sources; the role and the meaning of the fundamental regulation of the renewable energy in the Russian Federation. The author examines some of the political and legal causes defective development of renewable energy in Russia, for example, the dependence of the Russian budget on oil and gas sectors; the absence of government support system for renewable energy projects; the presence of the oil lobby in the legislature; the lack of specific legal requirements in the field of renewable energy sources in the Russian Federation, etc. The author examines some of the political issues of development of renewable energy in Switzerland and Canada. In the article basic regulations are investigated, for example, Swiss Energy Strategy 2050, the Energy Act 1998, the Energy Ordinance 1998, ecoENERGY for Renewable Power 2021, Renewable Fuels Regulations (SOR/2010–189), Ontario's Green Energy Act 2009.*

Keywords: *renewable energy sources, renewable energy, Russian energy law Swiss energy law, Swiss Energy Strategy 2050, the Energy Act 1998, the Energy Ordinance 1998, Canadian energy law, Renewable Fuels Regulations (SOR/2010–189), Green Energy Act 2009.*

References

1. Benidickson J. Environmental Law — fourth edition. 2013.
2. Benidickson J. Environmental Law in Canada\ Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2016.
3. Boyd D.R. Unnatural Law. Rethinking Canadian Environmental Law and Policy. 2003.
4. Denisov V.V. Renewable energy sources/ Rostov n / D: Phoenix, 2015.
5. Fleiner T., Misic A., Töpperwien N. Constitutional Law in Switzerland / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.
6. Patenaude P., P.Bieette. Constitutional Law in Canada / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 1996/
7. Petitpierre A. Environmental Law in Switzerland / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2015.
8. Rolf H. Weber. Energy Law in Switzerland / Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.

Информация об авторе

Кологерманская Екатерина Михайловна

Аспирант кафедры природоресурсного, аграрного и экологического права Института права, социального управления и безопасности
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: ekaterina.kologermanskaya@gmail.com

Ekaterina M.Kologermanskaya

post-graduate student

Udmurt State University

Отдельные доклады

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КРУПНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОМПАНИЙ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ КВАЛИФИЦИРОВАННОГО РЫНКА ДЕЛОВЫХ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УСЛУГ

М. В. АНДРИЯНОВА

Аннотация: Статья посвящена исследованию, анализу и оценке роли функций, которые выполняют крупные международные компании на российском рынке деловых профессиональных услуг в период перехода от административно-плановой экономики к рыночной. В результате исследования было выделено две группы функций: стабилизирующие функции и развивающие функции. К стабилизирующим функциям которым относятся структурная, регулирующая, охранная и аварийная функции. Наибольшее значение они имеют в период начального формирования и становления рынка деловых профессиональных услуг, поскольку они способствуют решению таких задач, как формирование оптимальной структуры рынка деловых профессиональных услуг; обеспечение эффективного функционирования рынка посредством внедрения на рынок функциональных моделей взаимодействия между клиентом и консультантами; защита рынка от фирм-«дилетантов»; обеспечение жизнеспособности рынка деловых профессиональных услуг в периоды системных экономических кризисов. Указанные функции обеспечивают стабильную основу для последовательного развития рынка деловых профессиональных услуг, которое является условием активизации совокупности развивающих функций крупных международных компаний. Благодаря функции ускорения происходит целенаправленное воздействие на потребности клиентов, что способствует формированию более квалифицированного спроса на деловые профессиональные услуги; за счет связующей функции обеспечивается поддержание связи между теорией и практикой управления; исследовательская функция отвечает за реализацию исследований, необходимых для создания новых услуг; обучающая функция осуществляет передачу знаний потенциальным клиентам и консультантам; функция интеграции связана

с объединением профессионального сообщества на рынке деловых профессиональных услуг и проявляется в виде совместного выполнения крупных проектов и поддержания сетей технических контактов; этическая функция подразумевает распространение либеральных ценностей, способствующих более быстрому переходу от административно-плановой экономики к рыночной. Таким образом, исследование деятельности крупных международных компаний на российском рынке деловых профессиональных услуг в период от начала 1990-х годов до настоящего время показало, что деятельность крупных международных компаний обеспечила одновременно последовательное и динамичное развитие российского рынка деловых профессиональных услуг, что позволило ему в короткие сроки стать эффективно функционирующим элементом инфраструктурного комплекса экономики России.

Ключевые слова: рынок консалтинговых услуг, крупные международные компании.

Введение. Одним из наиболее значимых субъектов современной экономики, которая характеризуется активными процессами глобализации, являются международные компании. В экономической теории сложилось довольно скептическое отношение к оценке их деятельности и ее влияния на национальные экономики. Этот взгляд приобретает более выраженный негативный характер, когда речь заходит не о лидерах мирового рынка, а о более слабых экономически государствах. К ним относятся страны, которые в 1990-х годах пережили процесс трансформации административно-плановой экономики в рыночную, — например, Россия, Польша, Венгрия, Чехия, Словакия, Болгария. Их экономики стали для крупных международных компаний выгодными рынками сбыта и рынками ресурсов, вследствие чего эти страны столкнулись с общеизвестными негативными последствиями деятельности крупных международных игроков. Однако на общем фоне в инфраструктурном комплексе выделяется одна сфера деятельности, в которой проявляются совсем другие закономерности, — это деловые профессиональные услуги, прежде всего аудит и консалтинг.

Теоретические основания исследования. Различные аспекты функционирования рынка профессиональных услуг представлены в работах таких известных специалистов, как Д. Майстер, Э. Бейч, Э. де Хаан, М. Зильберман, Г. Липпит, Р. Липпит, М. Коуп, Э. Шейн, К. Ли. Среди российских ученых следует выделить М.Я. Хабакука, Р.К. Юксвярава, Я.А. Лейманна, А.И. Пригожина. Развитию представлений о рынке деловых профессиональных услуг в России существенно способствовали проекты Tacis, в реализации ряда которых принимал участие А.П. Посадский. Наиболее

полным и системным подходом к изучению профессиональных услуг, по общему признанию, отличаются труды М. Кубра. Именно в его исследованиях рассматриваются отдельные вопросы деятельности крупных международных компаний. Поскольку роль международных компаний на рынке профессиональных услуг не была непосредственной целью изучения, и в работах М. Кубра эти аспекты освещены довольно фрагментарно и разрозненно. Однако вопрос этот заслуживает отдельного рассмотрения по двум причинам: 1) значение крупных международных компаний велико с точки зрения формирования и развития самого рынка деловых профессиональных услуг; 2) являясь частью инфраструктурного комплекса, рынок деловых услуг оказывает стимулирующее воздействие на национальную экономику в целом.

Исследование: основная часть. Исследование роли и функций крупных международных компаний на рынке деловых профессиональных услуг представляет собой довольно сложную задачу. Сложность эта связана прежде всего с источниками информации для исследования. В 1990-х годах отсутствовала практика формирования систематизированных годовых аналитических обзоров рынка профессиональных услуг или хотя бы его отдельных сегментов; в конце 1990-х годов Россия пережила серьезный экономический кризис. Только в 2000-х годах появился источник аналитической информации о деятельности рынка деловых профессиональных услуг (в первую очередь аудиторских и консалтинговых), заслуживающий доверия, — это рейтинговое агентство «Эксперт» (РА «Эксперт»). Рынок профессиональных услуг — это динамично и постоянно развивающаяся сфера деятельности; значительная часть информации для его изучения берется из интернет-источников, таких как сайты крупных международных компаний, российских фирм, международных и национальных профессиональных объединений. Информация, полученная из этих источников, является официальной и отличается достоверностью.

Методология исследования. Выявить, проанализировать и дать оценку роли и функций крупных международных компаний на рынке профессиональных услуг целесообразно путем хронологического анализа формирования и развития российского рынка аудиторских и консалтинговых услуг¹. Указанные услуги являются наиболее типичными и яркими представителями деловых профессиональных услуг,

¹ Детально о методологии исследования и источниках информации: Andriianova, M. (2015). Rola transnarodowych korporacji konsultingowych w kształtowaniu potencjału rozwojowego rynku usług profesjonalnych w Rosji. Włocławiek-Kaniewo: Krukowiak.

и именно по этой причине им всегда уделялось больше всего внимания, что гарантирует наиболее полный и разносторонний массив информации для исследования. Кроме того, понятие «консалтинговые услуги» можно трактовать двояко. Более узкий взгляд рассматривает консалтинговые услуги как консультирование в различных областях менеджмента. В широком смысле «консалтинговые услуги» можно интерпретировать почти как синоним (за исключением некоторых специфических терминологических деталей) «деловых профессиональных услуг», если под консалтинговыми услугами понимать менеджмент-консалтинг, аудит, юридическое консультирование, инвестиционное обслуживание, услуги деловой информации, IT-консультирование, рекламу и PR, лоббирование, рекрутинг и подобные им смежные услуги. Такой подход достаточно распространен и характерен; например, он отражен в классификации консалтинговых услуг ФЕАКО (Европейской федерации ассоциаций консультантов по экономике и управлению); работах М. Кубра, поэтому далее понятия «рынок деловых профессиональных услуг» и «рынок консалтинговых услуг» будут использоваться как равнозначные.

Процедура исследования. Наиболее удачный подход к периодизации этапов формирования и развития рынка деловых профессиональных услуг в экономиках, переживающих процессы трансформации, предложил А. И. Пригожин². Два этапа в своем развитии — этапы неквалифицированного и фетишизированного рынка — российский рынок деловых профессиональных услуг прошел в период с 1991 года по 1998 год. Именно в это время на российский рынок вышли крупные международные фирмы, предлагающие аудиторские и консалтинговые услуги. Очевидно, что целесообразно прежде всего рассматривать те компании, которые присутствуют на российском рынке от начала 1990-х годов до настоящего момента, т.е. компании «большой четверки»: PricewaterhouseCoopers и Ernst&Young начали свою деятельность в России в 1989 году, а KPMG и Deloitte Touche Tohmatsu — всего лишь на год позже. Хотя в СССР существовали и развивались представления о консультационных услугах (преимущественно в Прибалтийских республиках), однако профессиональные услуги как вид бизнеса оформились лишь в 1990-х годах, в условиях перехода к рыночной экономике. Деятельность крупных международных компаний стала сильнейшим импульсом для формирования и развития российского рынка деловых профессиональных услуг.

² Пригожин А. И. Методы развития организации. М.: МЦФЭР, 2003. с. 207.

Функции, которые осуществляют на рынке деловых профессиональных услуг крупные международные компании, можно разделить на две группы: стабилизирующие и развивающие. Значение первой группы функций доминировало в начале становления российского рынка профессиональных услуг. Особого внимания среди этих функций заслуживают структурная, регулирующая, охранная и аварийная функции.

Структурная функция крупных международных компаний заключается в формировании оптимальной структуры рынка деловых профессиональных услуг. В начале перехода экономики от административно-плановой системы к рыночной спрос на консалтинговые услуги отсутствует из-за низкой квалификации клиентов: они не знают, что собой представляет консалтинг, как происходит ценообразование на консалтинговые услуги, какова эффективность использования консалтинговых услуг. Крупные международные компании формируют соответствующие конкретной рыночной конъюнктуре цены и стандарты качества услуг, принципы взаимодействия с клиентами, требования, касающиеся профессиональных качеств и квалификации консультантов, стратегии деятельности участников рынка консалтинговых услуг.

Присутствие на рынке крупных международных компаний — это своеобразный входной барьер: чтобы конкурировать с ними, необходимо обеспечивать такой же уровень качества услуг, и, более того, этот уровень качества должен иметь некое формальное подтверждение. Таким подтверждением для услуг крупных международных компаний чаще всего служит их бренд; новички рынка консалтинговых услуг в начале своей деятельности не имеют опоры на свою марку, поэтому естественным решением в этой ситуации является организация профессионального сообщества с помощью создания профессиональных объединений, которые осуществляют добровольную сертификацию своих членов. Так, уже в 1991 году в России появились Ассоциация консультантов по экономике и управлению (АКЭУ) и Ассоциация консультантов по управлению и организационному развитию (АКУОР), которые стали инициаторами сертификации российских консультантов по стандартам ФЕАКО и Амстердамскому стандарту (на добровольной основе).

Если регулирующая функция крупных международных компаний реализуется в отношении добросовестных участников рынка консалтинговых услуг, то действие охранной функции касается деятельности так называемых «дилетантов», т.е. фирм и индивидуальных консультантов, которые рассматривают свое взаимодействие с клиентами как возможность быстрого обогащения без необходимости выполнения реальной работы и несения какой бы то ни было ответственности.

Услуги крупных международных компаний превращаются в образец, а их сотрудничество с клиентами — в идеальную модель. Клиенты, имея представление о том, как должен действовать квалифицированный консультант, грамотно выбирают партнеров, за счет чего «дилетанты» естественным образом вытесняются с рынка.

Сущность аварийной функции проявляется в защите рынка консалтинговых услуг от влияния экономических кризисов и необходимой адаптации рынка в целом и отдельных его субъектов к новым условиям его функционирования. Крупные международные компании работают на разных национальных рынках и в совершенно разных областях; широкая диверсификация их деятельности позволяет им выстоять в периоды кризисов на отдельных рынках. Их присутствие сохраняет рынок сам по себе, обеспечивая квалифицированное предложение качественных консалтинговых услуг. Спрос на эти услуги существует и в кризис, хотя структура спроса, как правило, существенно видоизменяется. Именно крупным международным компаниям за счет широкого ассортимента предлагаемых услуг легче всего приспособиться к этим изменениям. Благодаря этому кризис 1998 года (и более поздние кризисы 2008–2009-х годов и 2014–2017-х годов) не имел для рынка консалтинговых услуг необратимых последствий; совершенно очевидно, что не все фирмы и индивидуальные консультанты смогли благополучно преодолеть кризисные явления, и некоторые из них были вынуждены уйти с рынка (речь идет, в том числе, и о целом ряде иностранных консалтинговых компаний), однако в целом указанные кризисы стали для рынка консалтинговых услуг скорее периодами своеобразной санации. Так, например, кризис 1998 года позволил рынку консалтинговых услуг очиститься от так называемого эффекта «грязного поля», который образовался в начале 1990-х годов за счет массового появления на рынке «дилетантских» компаний. У клиентов, имевших опыт сотрудничества с ними, сформировалось выраженное негативное отношение к профессиональным услугам как таковым, что оказало заметное негативное влияние на величину спроса на профессиональные услуги. Этот эффект был нивелирован (но только частично) за счет охранной функции, которую осуществляли крупные международные компании; полностью рынок был очищен от дилетантов в 1998–2000-х годах, когда после кризиса на рынке остались консультанты, качество услуг которых не вызывало сомнений.

После кризиса 1998 года российский рынок деловых профессиональных услуг вступил в следующий этап своего развития — проблемный, который характеризуется увеличением спроса на консалтинговые услуги, причем клиенты ориентированы на покупку консалтинговых

проектов как комплексных решений четко поставленных задач. Когда характер этого спроса видоизменяется и клиента становится заинтересованным в использовании всех знаний, навыков и опыта консультанта для развития собственной организации, можно говорить о высшей ступени развития рынка — квалифицированном рынке консалтинговых услуг. Согласно данным РА «Эксперт»³, в 2011–2012 году наступило определенное насыщение рынка консалтинговыми услугами; первичный спрос на них был удовлетворен, клиенты приобрели необходимую квалификацию для эффективного использования консалтинговых услуг, вследствие чего спрос стал более избирательным и взыскательным. Консультанты, с одной стороны, получили возможность, а с другой — рынок потребовал повышения качества услуг и разработки новых предложений для клиентов, что свидетельствует о приближении к состоянию квалифицированного рынка консалтинговых услуг.

В условиях проблемного и квалифицированного рынка консалтинговых услуг большее значение приобретает развивающие функции крупных международных компаний — связующая, исследовательская, обучающая, этическая функции и функции интеграции и ускорения.

Функция ускорения проявляется в том, что на локальных рынках крупные международные компании действуют как «агенты изменений», осуществляя адресное внедрение современных стандартов управления организациями. В поддержку крупных международных компаний выступают их опыт, репутация, бренд и положительные примеры сотрудничества, вследствие чего их рекомендации имеют выраженно большую тенденцию к реализации. На самом деле отказ клиентов от реализации рекомендаций консультантов является одной из самых значительных проблем рынков консалтинговых услуг в период их становления, т.к. одноразовый опыт приобретения услуги, которая не будет использована, формирует отрицательное отношение к взаимодействию с консультантами в будущем и, соответственно, снижает спрос на консалтинговые услуги. Если же учесть тот факт, что на рынке консалтинговых услуг до сих пор наиболее распространенной формой рекламы является рекомендация клиентов, то впечатление клиента от совместной работы с консультантом стоит считать одним из наиболее существенных критериев оценки эффективности консалтингового проекта. Как правило, сотрудничество с крупными международными компаниями выглядит наиболее безопасным, хотя бы по причине того,

³ Рэнкинг «Российский консалтинг», 2012 год: сайт РА «Эксперт». [Электронный ресурс]. URL: <http://raexpert.ru/ratings/consulting/2012/> (дата обращения: 09.12.2016).

что в практике их деятельности принято страхование своих проектов. На этапе формирования рынка консалтинговых услуг выбор клиента в пользу таких проектов вполне очевиден; далее, получив необходимый опыт и достаточную квалификацию для грамотного выбора консультанта, клиент уже вполне способен приобретать эффективные услуги у российских средних и малых фирм и индивидуальных консультантов. Таким образом происходит постепенное последовательное развитие форм и методов управления организациями в соответствии с передовыми стандартами.

Принято считать, что одним из основных недостатков крупных международных компаний, которые выходят на национальные рынки, является недостаточное знание и понимание местной специфики ведения бизнеса и национальной культуры, что может снижать эффективность консалтинговых проектов, причем весьма существенно. Однако в подобных условиях активизируется связующая функция — «родовая» функция консалтинга, реализация которой позволяет крупным международным компаниям не только адаптировать свои знания и разработки к требованиям нового рынка, но и обеспечить доступ клиентов к передовым инновациям. Консалтинг во всех формах и областях с самого начала своего возникновения эффективно связывает теорию и практику; консалтинг — это одновременно возможность апробации новейших разработок в практике и передача импульса для проведения исследований, необходимых для решения актуальных прикладных задач.

Естественным продолжение связующей функции является функция исследовательская. Получив информацию о практических проблемах, для решения которых недостает теоретических знаний, крупные международные компании инициируют либо собственные исследования, либо исследования на заказ в ведущих научно-исследовательских и учебных заведениях. Безусловно, действуют они в собственных интересах, поскольку такая стратегия позволяет регулярно освежать ассортимент своих услуг и предлагать услуги, которые недоступны конкурентам.

Крайне важна для развития рынка консалтинговых услуг обучающая функция крупных международных компаний. В России уже в середине 1990-х годов в учебные планы экономических специальностей ведущих учебных заведений была введена дисциплина, связанная с изучением основ консалтинга. Параллельно проводились регулярные бесплатные семинары для руководителей и специалистов предприятий, на которые они могли получить информацию о принципах взаимодействия с консультантами. За счет этих обучающих программ крупные международные компании: 1) готовили потенциальных квалифицированных

клиентов, готовых к сотрудничеству; 2) осуществляли внутреннюю регуляцию рынка консалтинговых услуг за счет вытеснения с рынка недобросовестных консультантов, услуги которых грамотные клиенты просто не приобретали. Следует отметить, что во всем мире государственное регулирование рынка консалтинговых услуг весьма незначительное; практически полностью этот рынок саморегулируемый. Если вспомнить, что рынкам консалтинговых услуг таких стран, как Россия, Польша, Венгрия, Чехия, Словакия, Болгария, немногим более 25 лет, такая характеристика, как способность к саморегулированию, заслуживает высокой оценки.

В 2000-х годах к обучающим стратегиям крупных международных компаний (кроме образовательных программ для клиентов) добавились программы и для будущих консультантов. Так, базовые кафедры ведущих международных компаний были открыты в лучших российских высших учебных заведениях, например: в 2010 году базовые кафедры KPMG были открыты в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова, в Финансовом университете при Правительстве РФ, в Высшей школе экономики; в 2011 году начали функционировать базовые кафедры PricewaterhouseCoopers в Финансовом университете при Правительстве РФ и в Высшей школе экономики; в 2012 году в Финансовом университете при Правительстве РФ была создана базовая кафедра Ernst&Young; в 2013 году кафедра Deloitte Touche Tohmatsu появилась в Высшей школе экономики.

Еще одной важной функцией крупных международных компаний является интеграция, которая проявляется двояко. Прежде всего, сотрудничество с крупными международными компаниями позволяет их клиентам с большей легкостью устанавливать партнерские контакты в условиях глобального рынка. При выходе на новые рынки сложно оценить и выбрать потенциальных партнеров для совместного ведения бизнеса, однако этот процесс протекает проще, если потенциальные партнеры обслуживаются у одной аудиторской или юридической фирмы, при условии, что она имеет филиалы или представительства в разных странах и обладает репутацией, заслуживающей доверия, что верно в отношении крупных международных компаний.

Крупные международные компании осуществляют интеграцию и профессионального сообщества за счет образования сетей технической помощи и реализации крупных проектов совместно со средними и малыми местными консалтинговыми фирмами — наиболее часто такая тактика используется в отношении крупных государственных заказов. Это интересный момент: деятельность крупных международных

компаний не способствует не монополизации рынка, а установлению оптимального баланса сил.

Кадровые политики крупных международных компаний в экономике стран, переживающих переходный период, функционируют по принципу анклава: для международных компаний характерны выраженные либеральные ценности, частью которых является стремление к раскрытию потенциала работников, поэтому используются такие методы, как коучинг и продуманное управление деловой карьерой. При этом крупные международные компании «растят» персонал не для себя; неслучайно за ними закрепилось название «кузниц кадров». Модели деловой карьеры для молодых специалистов в этих организациях рассчитаны в среднем на два-четыре года, после чего большая часть молодых сотрудников покидает *alma mater*, и их карьера в качестве функциональных специалистов высокого уровня продолжается в организациях-клиентах их материнской консалтинговой компании. Такая система управления персоналом способствует эффективному решению нескольких задач: 1) поддержание спроса на консалтинговые услуги; 2) внедрение в клиентских организациях передовых стандартов управления; 3) создание сети контактов между «выпускниками» одной консалтинговой компании уже в их новом качестве — руководителей клиентских организаций или организаций — потенциальных клиентов; 4) распространение информации о ценностях, на которых строится взаимодействие клиента и консультанта; 5) распространение либеральных ценностей и принципов ценностного управления. Таким образом, несмотря на самостоятельную важность этической функции, она еще и способствует более полной и эффективной реализации смежных развивающихся функций крупных международных компаний.

Результаты исследования. В результате проведенного исследования были выявлены две группы функций, которые крупные международные компании осуществляют на рынках деловых профессиональных услуг стран, находящихся в процессе системной трансформации. Первая группа — это стабилизирующие рынок функции, среди которых можно выделить:

- структурную функцию, которая направлена на формирование оптимальной структуры рынка деловых профессиональных услуг;
- регулирующую функцию, задачей которой является обеспечение эффективного функционирования рынка за счет демонстрации желательных моделей взаимодействия клиента и консультанта;
- охранную функцию, которая проявляет свое действие в защите рынка от проникновения на него фирм-«дилетантов»;

- аварийную функцию, которая обеспечивает защиту рынка и его жизнеспособность в периоды системных экономических кризисов. Вторая группа функций направлена на развитие рынка деловых профессиональных услуг и представлена такими функциями, как:
- функция ускорения, благодаря которой происходит воздействие на потребности клиентов и формирование более квалифицированного спроса на деловые профессиональные услуги;
- связующая функция, за счет которой поддерживается динамичная и оперативная связь между теоретическими разработками и задачами, возникающими в практике управления организациями;
- исследовательская функция, которая реализуется путем инициирования и реализации исследований и создания новых услуг;
- обучающая функция, осуществляющая передачу необходимых знаний потенциальным клиентам и консультантам для формирования квалифицированного спроса и предложения деловых профессиональных услуг;
- функция интеграции, проявляющаяся в объединении профессионального сообщества на рынке деловых профессиональных услуг за счет совместного выполнения крупных проектов и поддержания сетей технических контактов;
- этическая функция, связанная с распространением либеральных ценностей, способствующих более быстрому переходу от административно-плановой экономики к рыночной.

Анализ результатов. Анализ функций, которые крупные международные компании выполняли на российском рынке деловых профессиональных услуг с начала 1990-х годов и продолжают выполнять в настоящее время, позволяет утверждать, что их присутствие на российском рынке оказалось важным фактором его становления и развития. Благодаря деятельности крупных международных компаний быстро сложилась жизнеспособная структура российского рынка деловых профессиональных услуг, которая, с одной стороны, создала основу для интеграции российского и международного рынков профессиональных услуг за счет одинаковых стандартов оказания услуг и обслуживания клиентов, а с другой — обеспечила способность российского рынка к саморегулированию, поскольку он сформировался с учетом условий и особенностей, характерных для российской экономики.

Заключение. Российский рынок деловых профессиональных услуг стал эффективно функционирующей и естественной частью инфраструктурного комплекса экономики России. Деятельность крупных международных компаний обеспечила последовательное и постепен-

ное, но вместе с тем и быстрое и динамичное развитие российского рынка деловых профессиональных услуг и высокий уровень требований по отношению ко всем участникам рынка. За неполные три десятилетия российский рынок деловых профессиональных услуг прошел путь от неквалифицированного рынка до состояния, характеризующегося признаками квалифицированного рынка, что без сомнения указывает на огромный потенциал его развития.

Литература

1. Пригожин А. И. Методы развития организации. М.: МЦФЭР, 2003. 864с.
2. Рэнкинг «Российский консалтинг», 2012 год: сайт РА «Эксперт». [Электронный ресурс]. URL: <http://raexpert.ru/ratings/consulting/2012/> (дата обращения: 09.12.2016).
3. Andriianova, M. (2015). Rola transnarodowych korporacji konsultingowych w kształtowaniu potencjału rozwojowego rynku usług profesjonalnych w Rosji. Włocławiek-Kaniewo: Krukowiak.

ACTIVITIES OF MAJOR INTERNATIONAL COMPANIES AS A FACTOR IN THE FORMATION OF A QUALIFIED MARKET OF PROFESSIONAL BUSINESS SERVICES

M.V.Andriianova

Abstract: *The article addresses the research, analysis and evaluation of the role of the functions performed by major international companies in the Russian market of professional business services in the period of transition from planned to market economies. Two groups of functions were identified: stabilizing function and development function. Stabilizing functions include structural, regulatory, security and emergency functions. They are of greatest importance in the period of initial formation and development of professional business service market, as they contribute to the solution of such problems as the formation of the optimal structure of professional business service market; ensuring the effective functioning of the market through the introduction to the market of functional models of the interaction between the client and consultants; market protection against "amateurs"; ensuring the viability of professional business service market in the periods of regular economic crises. These functions provide a stable foundation for consistent development of professional business service market, which preconditions the activation of developmental functions of major international companies. Due to dynamization function, the customers' needs are targeted, which contributes to the formation of a more qualified demand for professional business services; the linking function helps to maintain the link between management theory and*

practice; research function is responsible for the implementation of the research necessary to develop new services; guide function ensures transfer of knowledge to potential customers and consultants; integration function is associated with the consolidation of professional community at professional business service market and is manifested in the form of joint implementation of large projects and maintaining a network of technical contacts; ethical function involves the spread of liberal values, contributing to a more rapid transition from planned to market economy. Thus, the study of major international companies in the Russian market of business professional services in the period from early 1990s to the present time has shown that the activities of major international companies ensured both consistent and dynamic development of the Russian market of business professional services, which enabled it to become within a short period an effective functioning element of the infrastructure complex of the Russian economy.

Key words: market of consulting services, major international companies

References

1. Andriianova, M. (2015). Rola transnarodowych korporacji konsultingowych w kształtowaniu potencjału rozwojowego rynku usług profesjonalnych w Rosji [The role of transnational consulting corporations in the development capacity building of the Russian market of business professional services]. Włocławiek-Kaniewo: Krukowiak.
2. Prigozhin, A.I. (2004). Metody razvitija organizacii [Methods of organization development]. Moskva: MCFJeR [International center of financial and economic development].
3. RA «Jekspert» [Expert Rating Agency]. (2012). Rjenking «Rossijskij konsalting», 2012 god [Ranking «Russian Consulting», 2012.]. Retrieved 09 December, 2016 from <http://raexpert.ru/ratings/consulting/2012/>

Информация об авторе

Андриянова Марина Владимировна

к.э.н., доцент

Ученый секретарь Ученого совета Одинцовского филиала МГИМО
МИД России, Россия

E-mail: m.andriyanova@odin.mgimo.ru

Andriianova Marina Vladimirovna

Ph.D., Associate Professor

Scientific Secretary of the Academic Council of Odintsovo branch of
MGIMO–University, Russian Federation

E-mail: m.andriyanova@odin.mgimo.ru

ЮЖНЫЙ КАВКАЗ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ТРАНСПОРТНО-КОММУНИКАЦИОННЫХ КОРИДОРОВ (ВОСТОК — ЗАПАД И СЕВЕР — ЮГ)

Э. МЕХДИЕВ

Анотация. *Статья посвящена участию Азербайджана в формировании новых транспортно-логистических маршрутов на пространстве Евразии и его роли в геополитике и геоэкономике региона Южного Кавказа.*

Ключевые слова: *Азербайджан, Армения, Грузия, транспортные коридоры, трубопроводы, энергетическая политика, транспортная политика*

С момента восстановления независимости развитие энергетического сектора стало одним из ключевых направлений для независимого Азербайджана. Важным элементом энергетической стратегии Азербайджана является создание системы транспортных коридоров для экспорта энергоносителей на мировые рынки, а также создание необходимой инфраструктуры для развития энергетического сектора. В то же время доходы от добычи и экспорта энергоресурсов направляются в ненефтяной сектор экономики, что способствует стабильному и устойчивому развитию страны.

Помимо ресурсной привлекательности, Азербайджан использует свое выгодное географическое расположение для развития транзитного потенциала страны, совершенствования и модернизации транспортного сектора, активно участвуя в международных транспортно-логистических проектах. Благодаря реализации таких проектов, как строительство железной дороги Баку — Тбилиси — Карс (Восток — Запад) и Астара — Казвин — Решт (Север — Юг), Азербайджан превращается в один из крупных транспортно-логистических центров, что в перспективе позволит диверсифицировать экономику страны, а также усилить ее геополитическую значимость для региональных и внешних акторов (РФ, Турция, Иран, страны Центральной Азии, ЕС, США, Китай).

В итоге процесс формирования международных транспортных коридоров на Южном Кавказе приведет не только к модернизации

и созданию новой инфраструктуры, но и к повышению международной трансграничной координации, а также к созданию единой нормативно-правовой базы и конкурентоспособных тарифов на перевозки по новым маршрутам.

Развитие транспортных коридоров в энергетическом секторе

С момента обретения независимости и по настоящее время главным экспортным товаром Азербайджана является углеводородное сырье. Доля сырой нефти в общем объеме экспорта составила 77,61% в 2015 году, в 2014 году она достигла 84,32%.

В начале 1990-х гг. Азербайджан стал активно развивать необходимую инфраструктуру для экспорта нефти, а затем и природного газа. Он поставил цель создать необходимые транспортные коридоры, которые позволили бы ему беспрепятственно выйти на мировые рынки. Важным аспектом развития энергетической дипломатии молодой республики было уменьшить зависимость от сырьевой направленности экономики страны с тем, чтобы снизить политические и экономические риски, например от возможного использования транзитными странами своего положения в качестве рычагов влияния на Азербайджан. Для азербайджанской нефтяной стратегии важно отслеживать и предотвращать такое развитие событий, как например возникновение конфликта между страной — производителем энергоресурсов и транзитной страной, в результате которого последняя может заблокировать границу или наложить нормативные ограничения на трансграничную торговлю.

Существующая сеть транспортной инфраструктуры позволяет Азербайджану перевозить не только свои собственные энергетические ресурсы, но и нефть из Центральной Азии, что придает Азербайджану статус транзитного государства на Южном Кавказе. Уже несколько лет казахстанская и туркменская нефть транспортируется на мировые рынки через трубопровод Баку — Тбилиси — Джейхан. Только в 2015 году общий объем туркменской и казахстанской нефти, транспортированной по БТД, составил 5,2 миллиона тонн. Кроме того, дочерняя компания Государственной нефтяной компании Азербайджана (ГНКАР) — SOCAR Trading SA Company подписали новое соглашение о покупке туркменской нефти. В соответствии с соглашением, туркменская нефть будет транспортироваться по нефтепроводу Баку — Тбилиси — Джейхан до 3 млн тонн в течение следующих 5 лет. Ожидается, что экспорт казахстанской нефти будет также увеличиваться.

Следует также отметить, что в последние годы в связи с обнаружением новых крупных месторождений природного газа Азербайджан начинает активное участие в строительстве новых транспортных коридо-

Построенные и действующие на сегодня трубопроводы

Трубопроводы	Общая информация	Примечания
Баку — Новороссийск (нефтепровод)	Введен в эксплуатацию в 1997 году для того, чтобы транспортировать «раннюю нефть» с месторождения «Чираг». Также был подключен к терминалу «Сангачал» около Баку с выходом на черноморский порт. Длина составляет 1330 км. Вместимость 6 млн тонн. Стоимость транспортировки 15,67 долларов за тонну.	В 1997 г. первая азербайджанская нефть с месторождения «Чираг» была отправлена на мировые рынки через Новороссийск. Из-за событий в Чечне 1998–2000 гг. пришлось построить новый трубопровод в обход ее территории, что некоторое время повлияло на нормальный режим трубопровода. До распада СССР нефтепровод назывался Грозный — Баку и предназначался для поставок на бакинские НПЗ российской и казахстанской нефти.
Баку — Супса (нефтепровод)	Введен в эксплуатацию в 1999 году для того, чтобы транспортировать «раннюю нефть» с месторождения «Чираг». Также был подключен к терминалу «Сангачал» около Баку с выходом на черноморский порт. Длина составляет 833 км. Вместимость 6 млн тонн. Стоимость транспортировки 3,14 долларов за тонну.	Впервые после распада СССР Азербайджанская нефть получила выход на мировой рынок в обход России.
Баку — Тбилиси — Джейхан (нефтепровод)	Введен в эксплуатацию в 2006 году. Основной экспортный маршрут нефтяных месторождений «Азери — Чираг — Гюнешли». Также подключен к терминалу «Сангачал» с турецким портом на берегу Средиземного моря. Длина 1768 км. Объем 50 млн тонн.	Проект проходит по территории Грузии и Турции, которые являются стратегическими союзниками Азербайджана в регионе.
Баку — Тбилиси — Эрзурум (газопровод)	Введен в эксплуатацию в 2006 году. Подключен к терминалу «Сангачал» и к турецкой газовой сети в Эрзуруме. Длина составляет 692 км. Пропускная способность 8,8 млрд кубометров.	Экспортный маршрут азербайджанского природного газа на рынки Грузии и Турции с месторождения «Шахдениз».

ров, чтобы экспортировать на европейские рынки свой природный газ. Одним из таких проектов является строительство Трансанатолийского трубопровода (TANAP) и Трансадриатического трубопровода (TAP).

Газопровод	Общая информация	Примечания
TANAP	Предполагается завершить в 2018 году. Основным инвестором является SOCAR, которая имеет 58% в проекте. Партнеры: турецкая Botas-30% и BP — 12%. Длина 1841 км, газопровод проходит через территорию Турции от ее границы с Грузией на востоке до границы с Грецией на западе.	Маршрут экспорта азербайджанского природного газа с морского месторождения Шах-дениз. Планируются поставки газа на турецкий рынок (около 10 млрд кубометров газа) и на южноевропейские рынки (около 6 млрд кубометров газа).
TAP	Планируется завершить в 2018 году. Доля ГНКАР составляет 20%. В качестве продолжения TANAP TAP будет работать от греческой границы, проходя через территорию Греции и через территорию Албании в Италию, где будет подключен к итальянской газовой сети.	Маршрут экспорта азербайджанского природного газа с морского месторождения Шах-дениз. Планируются поставки газа на южноевропейские рынки (около 6 млрд кубометров газа). В перспективе газ также будет транспортироваться и в западнобалканские страны.

Создание и развитие транспортно-логистических коридоров и узлов ненефтяного сектора

С 2013 года Азербайджан начал реализовывать концепцию «Азербайджан-2020: взгляд в будущее», в которой акцент сделан на развитии ненефтяного сектора экономики, в частности на создании транспортной инфраструктуры и транзите грузов и пассажиров по территории республики. Ожидается, что благодаря развитию транспортных коридоров к 2020 г. Азербайджан сможет существенно увеличить объем транзита грузов и, соответственно, увеличить доходы в данном сегменте ненефтяного сектора.

В связи с этим Азербайджан уделяет пристальное внимание развитию транспортной инфраструктуры в рамках транспортного коридора «Запад — Восток». Впервые этот маршрут появился в повестке дня международной конференции в Баку 1998 г., посвященной возрождению Великого шелкового пути, вместе с проектом ЕС ТРАСЕКА.

Проект транспортного коридора «Запад — Восток» должен включать в себя развитие железнодорожной транспортной системы, связывающей Каспийское море с побережьем Черного моря между грузинскими портами Батуми, Поти, и Кулеви и азербайджанскими портами Алят, Сангачал и Дубенди. Эти порты в перспективе должны будут сое-

динить Центрально-Азиатский регион (через Казахстан и Туркмению) с Черноморским регионом.

В Азербайджане на сегодняшний день ведется полномасштабная реконструкция национальной железнодорожной сети, в том числе модернизация системы централизованного администрирования, ремонт локомотивов и вагонов, а также работа по повышению средней скорости пассажирских и грузовых поездов. Это является ключевой задачей для транспортного сектора. В противном случае, этот маршрут не сможет эффективно конкурировать с другими транзитными маршрутами. В настоящее время средняя скорость железных дорог в Азербайджане составляет 25–30 км/ч, в тоже время средняя скорость движения поездов в Грузии между Тбилиси и Поти также составляет 25–30 км/ч.

Средняя скорость поезда 30 км/ч не является конкурентоспособной. Как ни странно, всемирно известный французский писатель Жюль Верн в своем романе 1893 г. «Клодиус Бомбарнак» описывает путешествие героя из Европы в Китай. Главный герой путешествует по железной дороге из Тбилиси в Баку, а время, проведенное в пути, составляло тогда около 13 часов. В наши дни согласно расписанию поезда, который следует из Тбилиси в Баку, это время составляет 16 часов 40 минут. Однако теперь такое путешествие включает в себя пересечение государственной границы (тогда, более 120 лет назад, Азербайджан и Грузия были частью Российской империи), и до недавнего времени поезд не простаивал в течение нескольких часов на границе. Невысокая скорость и необходимость ожидания на границе, увеличивающие время в пути, делают этот маршрут мене привлекательным и конкурентоспособным.

Необходимо также отметить, что Азербайджан постепенно решает проблемы увеличения проходимости и улучшения качества грузовых перевозок. С 1 февраля 2016 года в двух главных железнодорожных пунктах пересечения границы Азербайджана были введены новые средства проверки груза в вагонах без остановки поездов. Это помогает сократить время на границе и увеличить пропускную способность грузопотока. Тем не менее, наряду с уменьшением бюрократии на границе, также важно еще больше увеличить скорость поездов. На данный момент эта железная дорога позволяет перевозить до 8 поездов в месяц, почти 100 поездов в год. Для сравнения — пропускная способность Транссибирской магистрали составляет около 150 поездов в день, или 4500 поездов в месяц. В связи с этим Азербайджан может столкнуться с трудностями, связанными с падением привлекательности своей транспортной системы, поскольку рост объема перевозок потребует увеличения скорости.

Важным шагом на пути решения проблемы увеличения скорости стало строительство железной дороги Баку — Тбилиси — Карс, начатое 21 ноября 2007 года. Этот проект включает в себя строительство отрезка железной дороги по территории Грузии и Турции, которая должна будет соединить Европейскую железную дорогу с Восточной Азией через Южный Кавказ и Центральную Азию. В то же время существующая железнодорожная сеть по этому маршруту обновляется. Кроме того, после завершения строительства туннеля «Мармарай» под проливом Босфор в Стамбуле (начался 29 октября 2013 года), можно будет путешествовать из Пекина в Лондон по железной дороге.

Главным инициатором строительства железной дороги Баку — Тбилиси — Карс стал Азербайджан. Республика оказывает большую финансовую помощь своему ближнему соседу — Грузии. Первоначально для реализации этого проекта Азербайджан предоставил Грузии кредит в размере \$ 200 млн в течение 25 лет, с годовой процентной ставкой 1%. Кроме того, Азербайджан выделил дополнительно \$ 575 млн по ставке 5% в год. Эти кредиты не были предоставлены с целью получения дохода, а процентные ставки являются символическими.

По оценкам экспертов, ожидается, что на начальном этапе по Баку — Тбилиси — Карс будет перевозиться до 6,5 млн тонн грузов, а также до одного миллиона пассажиров в год. После третьего года эксплуатации объем грузов составит 3 миллиона тонн, а после пятого года — 5 миллионов тонн. После 10 лет эксплуатации объем грузовых перевозок превысит 10 миллионов тонн. Пик мощности транспортного коридора составит около 17 миллионов тонн в год. В результате доходы от транзитного коридора окажут большое влияние на государственный бюджет Азербайджана, с точки зрения увеличения доли доходов от ненефтяного сектора. Кроме того, развитие транспорта также будет положительно влиять на развитие регионов страны, которые будут вовлечены в деятельность новой железной дороги, а также смогут активно содействовать привлечению иностранных инвестиций и развитию частного предпринимательства.

Модернизация локомотивов и вагонов является одним из важных направлений в транспортной отрасли. С этой целью в 2014 году швейцарская компания «Стадлер» начала строительство вагоностроительного завода в азербайджанском городе Гянджа. После того, как завод будет построен, Азербайджан сможет производить различные типы локомотивов и вагонов для собственных нужд и для экспорта в другие страны, такие как Турция, Грузия, Казахстан, Узбекистан, Туркменистан и Иран. Летом 2014 года «Азербайджанские железные дороги» и «Стад-

лер» подписали контракт на приобретение 30 новых пассажирских железнодорожных вагонов. Первая партия из 10 вагонов была введена в эксплуатацию в 2016 году. Важной особенностью новых вагонов является то, что они приспособлены для автоматического перемещения колесных пар в случае перехода на европейскую железнодорожную колею. Это необходимо, поскольку ширина железнодорожных путей в постсоветском пространстве равна 1520 мм, в то время как большая часть железных дорог в мире имеют другую ширину колеи, например Турция и Иран имеют 1435 мм. Способность быстро переходить от одного типа колеи к другому увеличит скорость, а также позволит интегрировать железную дорогу Азербайджана с международными железнодорожными сетями.

Железная дорога между Азербайджаном и Грузией считается также действующим транспортным коридором по перевозке не только сухих грузов, но и также нефти и нефтепродуктов в обоих направлениях. Морские порты Грузии и Азербайджана активно модернизируются по международным стандартам. Этот транспортный коридор в последние годы успешно стал пользоваться не только странами Южного Кавказа, но странами Центрально-Азиатского региона. Кроме того, регион Южного Кавказа представляет собой серьезную альтернативу в качестве транзитного узла — не только между Черным морем и регионами Центральной Азии, но за его пределами, он может стать мостом между Европой и Восточной Азией. Это очень важно с точки зрения активно развивающихся торговых отношений. Следует отметить, что 90% от общего объема грузоперевозок между этими регионами в настоящее время осуществляется через Суэцкий канал. В то же время все континентальные перевозки осуществляются через территорию России, по шоссе или по Транссибирской железной дороге, которая связывает Москву с Владивостоком. В связи с этим создание новых транзитных маршрутов между двумя крупнейшими экономическими регионами в мире сохраняет свою актуальность.

Транскаспийский международный коридор (Европа — Кавказ — Азия)

Исторически так сложилось, что регионы Центральной Азии и Южного Кавказа расположились вдоль одного из старейших и важных торговых маршрутов на евразийском континенте — «Великого Шелкового пути» (от Пекина до Лондона). Этот маршрут всегда играл важную роль в экономическом развитии этого региона. Крупные города, которые позже стали политическими центрами древних и средневековых государств региона, появились вдоль этой главной торговой артерии. Но позже, начиная с «века открытий», международная торговля постепен-

но перешла в открытое море и переключила свое внимание с Южного Кавказа и Центральной Азии на другие маршруты.

В данной статье анализируются транзитные сети Каспийского региона с точки зрения геополитики. В изучении международных отношений и геополитики определенную важность приобретают географические факторы, влияющие на отношения между государствами. Развитие истории показывает нам, что существует тесная взаимосвязь между геополитическими целями государства и созданием прочной системы транспортных коммуникаций. Надежные и эффективные транспортные коридоры для удобного доступа к мировым рынкам товаров жизненно необходимы для современного экономического развития и безопасности государства, особенно если оно имеет невыгодное географическое расположение. Прибрежные страны всегда имели естественные преимущества в международной торговле, так как имели открытый доступ к морским торговым маршрутам. Таким образом, такие страны не зависят от развития дорогостоящих транзитных коридоров по суше. Создание эффективных транспортных коридоров с дальнейшим выходом на мировые рынки товаров считается одним из главных приоритетов стран Центральной Азии.

Направления	Особенности	Преимущества
Баку — Актау	Текущая цена за один стандартный автомобиль с прицепом (длина грузовика 16,5 м) составит \$ 1200 и \$ 2100 (направление туда и обратно).	Объем трафика грузовых автомобилей увеличился в 10 раз. Азербайджанские корабли стали активно участвовать в транспортировке грузов по указанному маршруту. В настоящее время 11 паромов и 2 РО РО суда занимаются перевозками между Баку, Актау и Туркменбаши.
Баку — Туркменбаши	Интерес к новому направлению растет со стороны турецких перевозчиков, которые традиционно подключаются к странам Центральной Азии через территорию Ирана. Тем не менее они регулярно сталкиваются с различными проблемами при пересечении границ, потому что Иран хочет создать более благоприятные условия для иранских перевозчиков.	

Строительство Транскаспийского транспортного коридора для соединения Европы с Азией ставит перед транзитными странами задачу по строительству и модернизации железных дорог, автомобильных дорог и трубопроводов, а также возведение морских портов. Этот транспортный коридор имеет как политическое, так и экономическое значение. Экономически он способствует укреплению и интеграции страны в мировую экономику посредством прямого выхода на мировые рынки. Политически это укрепляет влияние и суверенитет страны в регионе от внешних ограничений страны.

В 2016 году завершилось строительство первого этапа международного порта в 65 км к югу от Баку в поселке Алят. Этот порт должен будет заменить старый морской порт в Баку, который не отвечал современным требованиям. Новый порт станет оказывать услуги как для перевозки грузов, так и для пассажирских перевозок, для чего уже возводится необходимая инфраструктура в поселке Алят. Порт также будет иметь возможность принимать нефтяные танкеры и обычные грузовые танкеры, которые будут курсировать по маршрутам в международные порты Актау (Казахстан) и Туркменбаши (Туркменистан). На первом этапе, ожидается до 10 миллионов тонн грузов и 50 тысяч контейнеров. На втором этапе пропускная способность увеличится до 17 миллионов тонн грузов и 150 тысяч контейнеров, а к концу третьего этапа она достигнет 25 миллионов тонн грузов и 1 млн контейнеров. Таким образом, Транскаспийский коридор становится важнейшим маршрутом, соединяющим Южный Кавказ с Центральной Азией.

Грузооборот между Казахстаном, Туркменистаном и Азербайджаном с каждым годом растет, и это стало возможным благодаря слаженной координации между транспортными службами трех государств. Сегодня эти страны сосредоточили свое внимание на разработке новой тарифной политики, чтобы применять между собой определенные скидки и льготные тарифы в транспортном секторе. Развитие инфраструктуры и материально-технической координации позволит в перспективе увеличить морские грузовые перевозки через Каспийское море. Годовой объем перевозок по этому маршруту может составить около 27,5 миллионов тонн.

Международные транзитные коридоры

Азербайджан активно развивает свой транспортный потенциал, а также участвует в таких крупных региональных проектах на евразийском пространстве как ТРАСЕКА (Европейский Союз), «Экономический пояс Шелкового пути» (Китай) и российский проект «СЕВЕР — ЮГ». Все

эти региональные проекты подкреплены необходимой инфраструктурой и материально-техническим обеспечением.

В конце 2012 года был разработан план по реализации маршрута ТРАСЕКА через «Великий Шелковый путь». 3 августа 2015 года в Баку состоялось церемония встречи контейнерного поезда Nomad express сообщением Шихези (КНР) — Достык — порт Актау (РК) — порт Алят — Кишлы (окрестности Баку АР). Длина его маршрута составила примерно 3500 км. 82 морских контейнера достигли пункта назначения в Баку всего за 5 дней. Как правило, контейнерные перевозки из Китая в Европу занимают от 25 до 40 дней.

Таким образом, существует большой потенциал для увеличения грузовых транспортных перевозок по этому маршруту. Для того чтобы привлечь грузопотоки в Азербайджан, важно сократить время транзита через территорию страны. Одной из важных задач в этой связи является координация деятельности различных видов транспорта в Азербайджане. С этой целью в конце октября 2015 года Азербайджан сформировал Координационный совет по транзитным грузоперевозкам, который разработает общую политику в отношении транзитных грузов. Совет будет способствовать ускоренному осуществлению транзита через территорию Азербайджана посредством автомобильного транспорта, железных дорог, морского транспорта, морских портов и морских терминалов, а также путем внедрения принципа «единого окна».

Азербайджан также заинтересован в развитии сотрудничества в рамках проекта «Экономический пояс Шелкового пути». Для реализации этого проекта Китай инвестировал сотни млн долларов как в свою транспортную инфраструктуру, так и в соседние страны, особенно в регион Центральной Азии. Внешнеторговый оборот между ЕС и Китаем постоянно растет, в 2014 году он составил около \$ 600 млрд Торговля между Европой и Китаем осуществляется в основном морскими маршрутами, в основном через Суэцкий канал. Длина этого морского пути составляет около 24 000 километров, доставка занимает 40–50 дней.

Китай в настоящее время ищет новые способы сокращения времени транзита. Учитывая заинтересованность Китая в развитии альтернативных транспортных коридоров, в декабре 2015 года президент Азербайджана Ильхам Алиев с официальным визитом посетил Пекин. В ходе визита стороны договорились осуществлять меры по совместной координации действий по маршруту «Экономического пояса Шелкового пути». Кроме того, были подписаны соглашения о сотрудничестве в транспортном секторе и в сфере железнодорожного транспорта и воздушных перевозок.

Другим международным транспортным коридором, в котором Азербайджан может сыграть существенную роль, является проект «Север — Юг». Новый маршрут должен пройти между странами Северо-Западной Европы, Каспийского моря, Персидского залива, Центральной, Южной и Юго-Восточной Азией. Существуют также и широкие возможности для дальнейшего развития евроазиатских транспортных коридоров.

Еще в 2000-х гг. Россией, Ираном и Индией неоднократно отмечалась важность роли Азербайджана как связующего звена в маршруте «Север — Юг». В то время стороны поставили перед собой задачу создать новый маршрут для перевозки грузов между Европой и Дальним Востоком альтернативным маршрутом. Этот маршрут должен был предназначаться в основном для транспортировки грузов по железной дороге. Именно проект «Север — Юг» должен был стать более быстрым маршрутом между Европой и Азией, по сравнению с традиционными маршрутами. Новый транспортный маршрут обладал заметными конкурентными преимуществами в отличие от морского маршрута через Суэцкий канал: более низкие расходы и более короткое время отгрузки. По оценкам экспертов, цены на перевозки по маршруту «Север — Юг» могут быть на 30% ниже.

Баку в настоящее время активно участвует в реализации этого нового маршрута, который является частью западной ветви железнодорожного коридора, проходящего по территории России и Азербайджана с дальнейшим выходом к иранской железнодорожной сети через пограничный переход Астара (Азербайджан) — Астара (Иран). Данный интермодальный маршрут обеспечивает доставку контейнерных грузов через Россию в Иран. Проектная мощность железной дороги составляет до 10 миллионов тонн на первом этапе и будет увеличена до 15 миллионов тонн в год в перспективе.

Еще с советских времен Россия и Азербайджан были связаны единой сетью железных дорог. Что касается железнодорожного сообщения между Азербайджаном и Ираном, то Азербайджан завершил прокладку железнодорожного пути длиной в 8,5 км от приграничной станции Астара до иранской границы. В то же время Ирану необходима еще крупномасштабная работа, а именно строительство железнодорожного участка Казвин — Решт — Астара длиной 375 км, включая мост, связывающий Астару в Азербайджане и Астару в Иране через реку Араз, строительство которого планируется в ближайшее время.

3 мая 2015 года Россия, Иран и Азербайджан подписали соглашение о строительстве железной дороги Казвин — Решт — Астара. Иран уже

завершил строительство железнодорожной линии между городами Казвин и Решт длиной в 205 км.

Параллельно с подготовкой к строительству железной дороги руководители таможенных служб Азербайджана, России, Ирана и Индии обсудили координацию таможенных правил в целях обеспечения эффективной работы. Дальнейшие встречи по этому вопросу также ожидаются в 2017 г.

Таким образом, Азербайджан активно участвует в формировании новых транспортно-логистических маршрутов на пространстве Евразии и играет определяющую роль в геополитике и геоэкономике региона Южного Кавказа. В Азербайджане уже созданы все необходимые транспортные мощности для эффективного использования транзитного потенциала страны. В качестве активного игрока в этой области Азербайджан в перспективе будет только наращивать свою мощь и, возможно, станет инициатором новых региональных проектов в регионе, тем самым давая еще больший импульс развитию нефтегазового сектора экономики.

Литература

1. В Баку состоялась церемония встречи поезда Nomad express сообщением через Китай и Казахстан. Электронный ресурс. Дата обращения: (02.12.2016) <https://tengrinews.kz/money/baku-sostoyalas-tseremoniya-vstrechi-poezda-Nomad-express-278700/>
2. Вардомский Л. Б., Пылин А. Г., Соколова Т. В. Страны Южного Кавказа: особенности развития и регионального взаимодействия. — М.: Инсти тут экономики РАН, 2014. — 72 с
3. Дергачев В. А. Геополитическая трансформация международных транспортных коридоров // Вестник аналитики. — 2006. — № 3. — С. 20.
4. Колесниченко М. А. Роль транспортного сектора Азербайджанской Республики в функционировании международных транспортно-коммуникационных систем // Клио. № 5 (65). СПб, 2012. С. 49–53.
5. Лебедева М. М. Новые транснациональные акторы и изменения политической системы мира / Космополис. — 2003. — № 3. С. 28–38.
6. Леонтьев Р. Г., Хмель В. А. Международные транспортные коридоры: трансформации региональной инфраструктуры: Науч. изд. — М.: ВИНТИ РАН, 2003. — С. 238.
7. Мехдиев Э. Т. Энергетический фактор во внешней политике Азербайджана // Проблемы постсоветского пространства. 2016. № 1. С. 47–54.
8. Мехдиев Э. Т., Гулиев И. А. О реализации программы ЕС «Восточное партнерство» на Южном Кавказе// Евразийский юридический журнал. 2016. №10 (101). С. 22–24

9. Нефтепроводные войны: прощай «Баку — Новороссийск», здравствуй «Махачкала — Новороссийск». 10 февраля 2014 г. Электронный ресурс. Дата обращения: (02.12.2016). <http://www.odnako.org/blogs/nefteprovodnie-voyni-proshchay-baku-novorossiysk-zdravstvuy-mahachkala-novorossiysk/>
10. Отчик Д. В. Развитие международного транспортного коридора «Восток — Запад» // В сборнике: Проблемы и перспективы развития экономики и менеджмента в России и за рубежом Материалы Седьмой международной научно-практической конференции . 2015. С. 97–98.
11. Подберезкина О. А. Транспортные коридоры в российских интеграционных проектах на примере ЕАЭС // Вестник МГИМО—Университета. — 2015. — № 1(40). С. 55–75.
12. Президент Казахстана предложил создать каспийскую зону свободной торговли // Коммерсантъ» 2014. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2578251>
13. Россия и международные транспортные коридоры // Транспорт. Экспедирование и логистика. — 2006. — Январь. — С. 23–24.
14. Стрешнёв Р. «Север-юг»: новые перспективы // «Красная звезда». 2002. 27 июня.
15. Тихомирова О. В. Международный транспортный коридор «Север — Юг»: реалии и перспективы // Право и государство: теория и практика. 2013. № 2 (98). С. 143–147.
16. Тресков С. Из Индии до Балтики — за 13 суток // Каспий 2008. Издание межправительственной экономической конференции прикаспийских государств. С. 38.
17. Фаик Меджид, Ислам Гахраманов. Электронный ресурс. Дата обращения: (02.12.2016) <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/224284/>
18. Южный Кавказ: тенденции и проблемы развития (1992–2008 годы) / Отв. ред. и рук. авт. кол. В. А. Гусейнов. М.: Красная звезда, 2008. С. 183.
19. Boyden C. Gray. An Economic NATO: A New Alliance for a New World Order. Atlantic Council of the United States. February 21. 2013. URL: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/an-economic-nato-a-new-alliance-for-a-new-global-order>
20. Erdősi F. Global and Regional Roles of the Russian Transport Infrastructures // Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Discussion papers №69, 2008 P. 28–48.
21. Juhani L. Transit Transport Between the European Union and Russia in Light of Russian Geopolitics and Economics // Emerging Markets Finance and Trade, Vol.39 № 5, 2003 P. 27–57.
22. Logistics Processes and Motorways of the Sea II ENPI 2011/264 459. Michel Gueriot Key Expert II June, 2013 Duisburg, Germany <http://www.traceca-org>.

org/ru/novosti/single-news/n/regional_infrastructure_projects_are_of_strategic_importance_for_the_development_of_transport_cor/

23. Spector R. A. The North-South Transport Corridor // Central Asia-Caucasus Analyst, July 2002 URL: <http://www.brookings.edu/research/articles/2002/07/03russia-spector>
24. Zhiping P. Silk Road Economic Belt: A Dynamic New Concept for Geopolitics in Central Asia // China institute of international studies, 2014 URL: http://www.ciiis.org.cn/english/2014-09/18/content_7243440.htm
25. Ziyadov T. Azerbaijan as a Regional Hub in Central Eurasia // East-West Publishing House. 2011. — 219 с.

SOUTH CAUCASUS IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL TRANSPORT COMMUNICATION CORRIDORS (EAST-WEST AND NORTH-SOUTH)

Elnur T. Mekhdiev

Abstract. *The article is devoted to the participation of Azerbaijan in the formation of new transport and logistics routes on the territory of Eurasia and its role in the geopolitics and geo-economics of the South Caucasus region.*

Key words: *Azerbaijan, Armenia, Georgia, transport corridors, pipelines, energy policy, transport policy.*

References:

1. V Baku sostoyalas' tseremoniia vstrechi poezda Nomad express soobshcheniem cherez Kitai i Kazakhstan. Elektronnyi resurs. Data obrashcheniia: (02.12.2016) <https://tengrinews.kz/money/baku-sostoyalas-tseremoniya-vstrechi-poezda-Nomad-express-278700/>
2. Vardomskii L. B., Pylin A. G., Sokolova T. V. Strany luzhnogo Kavkaza: osobennosti razvitiia i regional'nogo vzaimodeistviia. — M.: In sti tut eko no mi ki RAN, 2014. — 72 s
3. Dergachev V. A. Geopoliticheskaia transformatsiia mezhdunarodnykh transportnykh koridorov // Vestnik analitiki. — 2006. — № 3. — S. 20.
4. Kolesnichenko M. A. Rol' transportnogo sektora Azerbaidzhanskoi Respubliki v funktsionirovanii mezhdunarodnykh transportno-kommunikatsionnykh sistem // Klio. № 5 (65). SPb, 2012. S. 49–53.
5. Lebedeva M. M. Novye transnatsional'nye aktory i izmeneniia politicheskoi sistemy mira / Kosmopolis. — 2003. — № 3. S. 28–38.
6. Leont'ev R. G., Khmel' V. A. Mezhdunarodnye transportnye koridory: transformatsii regional'noi infrastruktury: Nauch. izd. — M.: VINITI RAN, 2003. — S. 238.
7. Mekhdiev E. T. Energeticheskii faktor vo vneshnei politike Azerbaidzhana // Problemy postsovetского prostranstva. 2016. № 1. S. 47–54.

8. Mekhdiiev E.T., Guliev I.A. O realizatsii programmy ES «Vostochnoe partnerstvo» na luzhnom Kavkaze // Evraziiskii iuridicheskii zhurnal. 2016. №10 (101). S. 22–24
9. Nefteprovodnye voyny: proshchai «Baku-Novorossiisk», zdavstvui «Makhachkala-Novorossiisk». 10 fevralia 2014 g. Elektronnyi resurs. Data obrashcheniia: (02.12.2016). <http://www.odnako.org/blogs/nefteprovodnie-voyni-proshchay-baku-novorossiysk-zdavstvuy-mahachkala-novorossiysk/>
10. Otchik D.V. Razvitie mezhdunarodnogo transportnogo koridora «Vostok — Zapad» // V sbornike: Problemy i perspektivy razvitiia ekonomiki i menedzhmenta v Rossii i za rubezhom Materialy Sed'moi mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii . 2015. S. 97–98.
11. Podberezhkina O.A. Transportnye koridory v rossiiskikh integratsi-onnykh proektakh na primere EAES // Vestnik MGIMO Universiteta. — 2015. — № 1(40). C. 55–75.
12. Prezident Kazakhstana predlozhit sozdat' kaspiskuiu zonu svobodnoi torgovli // Kommer-sant"» 2014. [Elektronnyi resurs]. — Rezhim dostupa: <http://www.kommersant.ru/doc/2578251>
13. Rossiia i mezhdunarodnye transportnye koridory // Transport. Ekspedirovanie i logistika. — 2006. — Ianvar'. — S. 23–24.
14. Streshnev R. «Sever-iug»: novye perspektivy // «Krasnaia zvezda». 2002. 27 iunია.
15. Tikhomirova O.V. Mezhdunarodnyi transportnyi koridor «Sever-lug»: realii i perspektivy // Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika. 2013. № 2 (98). S. 143–147.
16. Treskov S. Iz Indii do Baltiki — za 13 sutok // Kaspri 2008. Izdanie mezhpriatel'stvennoi ekonomicheskoi konferentsii prikaspiskikh gosudarstv. S. 38.
17. Faik Medzhid, Islam Gakhramanov. Elektronnyi resurs. Data obrashcheniia: (02.12.2016) <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/224284/>
18. luzhnyi Kavkaz: tendentsii i problemy razvitiia (1992–2008 gody) / Otv. red. i ruk. avt. kol. V.A. Guseinov. M.: Krasnaia zvezda, 2008. C. 183.
19. Boyden C. Gray. An Economic NATO: A New Alliance for a New World Order. Atlantic Council of the United States. February 21. 2013. URL: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/an-economic-nato-a-new-alliance-for-a-new-global-order>
20. Erdösi F. Global and Regional Roles of the Russian Transport Infrastructures // Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Discussion papers №69, 2008 P. 28–48.
21. Juhani L. Transit Transport Between the European Union and Russia in Light of Russian Geopolitics and Economics // Emerging Markets Finance and Trade, Vol.39 № 5, 2003 P. 27–57.
22. Logistics Processes and Motorways of the Sea II ENPI 2011/264 459. Michel Gueriot Key Expert II June, 201 3 Duisburg, Germany <http://www.traceca->

- org.org/ru/novosti/single-news/n/regional_infrastructure_projects_are_of_strategic_importance_for_the_development_of_transport_cor/
23. Spector R. A. The North-South Transport Corridor // Central Asia-Caucasus Analyst, July 2002 URL: <http://www.brookings.edu/research/articles/2002/07/03russia-spector>
 24. Zhiping P. Silk Road Economic Belt: A Dynamic New Concept for Geopolitics in Central Asia // China institute of international studies, 2014 URL: http://www.ciiis.org.cn/english/2014-09/18/content_7243440.htm
 25. Ziyadov T. Azerbaijan as a Regional Hub in Central Eurasia // East-West Publishing House. 2011. — 219 с.

Информация об авторе

Мехдиев Эльнур Тажжидинович

К.и.н., научный сотрудник Центра постсоветских исследований, Институт международных исследований (ИМИ) МГИМО МИД России

Elnur Mekhdiev

PhD (History)

Research Fellow,

Centre for Post-Soviet Studies,

International Studies Institute

MGIMO–University

E-mail: e.mekhdiev@gmail.com

ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

М. В. САФРОНЧУК

Аннотация. В данной статье автор ставит задачу показать, как современный этап глобализации, основанный на цифровых ИК-технологиях, породивших глобальную сетевую экономику, влияет на условия, факторы и темпы экономического роста. Рассматриваются технологические, структурные и организационные аспекты глобальной экономики, усиливающие основные двигатели экономического роста — совершенствование технологий и, соответственно, рост производительности капитала и труда.

Глобализация рынков труда и капитала, появление глобального финансового рынка облегчают инвестирование, повышают мобильность ресурсов, снижают транзакционные издержки их приобретения и использования, повышают конкуренцию, способствуют оптимизации и гибкости решений как производителей, так и покупателей. Рост мобильности глобализирующегося рынка труда и вытеснение труда капиталом усиливает конкуренцию на этом рынке, выравнивает и снижает оплату труда в развитых и в развивающихся странах. Все более важным фактором роста становится соединение человеческого и цифрового капитала, углубление капитала и цифровая трансформация, формирование креативного капитала. Рассматривается изменение пропорций между вкладом труда и капитала в экономический рост и приводятся статистические подтверждения.

Поднимаются проблемы цифрового неравенства и незавершенности цифровой трансформации, которые не дают в полной мере использовать плоды развития ИК-технологий в глобальном масштабе. Приводятся прогнозные данные о влиянии цифровой трансформации на темпы экономического роста по группам стран. Делается вывод о том, что формирование глобальной экономики усиливает экономический рост и нивелирует циклические колебания экономики, за счет резко возрастающей гибкости рынков, снижения производственных и транзакционных издержек, роста производительности капитала

и труда. Тем не менее, в долгосрочном динамическом периоде прогнозируются невысокие темпы роста по объективным причинам. Они будут сдерживаться по мере вхождения экономик в фазу понижательной большой волны и исчерпания возможностей, которые несет новая технологическая и институциональная парадигма развития.

Ключевые слова: глобализация, глобальная экономика, экономический рост, информационно-коммуникационные технологии, рынок труда, рынок капитала, цифровая трансформация, углубление капитала, цифровой капитал, индекс цифровой плотности, сетевая экономика, производительность ресурсов

Технологической базой современного этапа интернационализации мирового хозяйства являются цифровые информационно-коммуникационные технологии (ИКТ). Благодаря этому человечество впервые оказалось в единой информационной среде, осуществляя коммуникации на любом уровне и в любой сфере в режиме реального времени. Созданная информационно-коммуникационными технологиями цифровая сеть, которую называют всемирной паутиной, окутала с разной интенсивностью все страны мира, сделала его действительно глобальным.

Чем различаются понятия «глобальная» экономика и «мировая»? По определению известного экономического социолога, классика глобализации — Мануэля Кастельса, «глобальная экономика — это экономика, способная работать как единая система в режиме реального времени в масштабе всей планеты» [Кастельс, 2000, с. 105]. Характерной чертой мировой экономики М. Кастельс считает накопление и движение капитала во всех странах мира. Однако присущую мировой экономике «проблему временного и пространственного барьера мировой капитал смог преодолеть лишь в конце XX века, только в условиях информационно-технологического уклада и формирования постиндустриальных производительных сил» [Кастельс, 2000, с. 105], т.е. в условиях глобальной экономики. С помощью цифровых технологий, отмечает Кастельс, финансовая сеть окутала весь мир. Финансовые центры включены в структуру глобальной информационной сети, в которой и осуществляются финансовые и валютные сделки, что усиливает взаимозависимость валют и их экономик.

Таким образом, экономики стран мира и их объединения, находясь в единой цифровой финансовой сети, становятся объединенными и еще более взаимозависимыми. Признаком глобальной экономики является как формирование глобального финансового рынка, так и возможность отдельной компании размещать производственный капитал

(свое производство) в любом уголке земного шара в зависимости от экономической целесообразности.

Таким образом, глобализация «представляет собой третий этап интеграции мирового хозяйства, в основе которого лежит возникновение информационно-технологического уклада и формирование постиндустриальных производственных сил» [Мегатренды, 2013, с. 106]. По мнению автора, именно эта характеристика является системообразующим признаком глобализации и глобальной экономики.

Качественной особенностью **глобализации** является ... «втягивание всего мирового сообщества в открытую систему общественно-политических, финансово-экономических, социально-культурных связей на основе новейших коммуникационных и информационных технологий, ... позволивших осуществление коммуникаций в режиме реального времени» [Стрелец, 2003, с. 41]. В результате этого тектонического сдвига произошли серьезные изменения в условиях воспроизводства общественного продукта, что приводит к совершенно новым качественным и количественным результатам.

В работе «Информационная экономика как общемировой социальный феномен» исследователь информационной глобализации И.А. Стрелец указывает на изменившиеся особенности производства. В результате подключения информационных технологий к процессам производства и исследований создается широкий спектр новых продуктов или появляется их новое качество. Рассматривая особенности нового способа производства и информационной экономики, автор опирается на исследования известных экономических социологов М. Кастельса и К. Келли. Так, Мануэль Кастельс особо выделяет соединение генной инженерии и биологии с цифровыми технологиями⁴. К. Келли описал особые черты новой, информационной экономики в том же направлении. Среди них главными, на наш взгляд, являются «глобальный характер происходящих изменений» и «оперирование неосвязаемыми благами: идеями, информацией и взаимоотношениями» [Стрелец, 2011, с. 29]. По мнению К. Келли, именно эти черты создают новый тип рынка и общества, деятельность которых основывается на сетевом принципе. Причем «мир тонких технологий начинает управлять миром машин — миром реальности» [Стрелец, 2011, с. 29].

Итак, глобализация влияет на экономику всех стран, несмотря на их различную включенность в этот процесс. «Она охватывает производ-

⁴ Стрелец И.А. Информационная экономика как общемировой социальный феномен // Международные процессы. 2011. Том 9. № 1 (25). С. 25–37, с. 28

ство товаров и услуг, использование рабочей силы, инвестиции в физический и человеческий капитал, технологии и их распространение, что отражается на эффективности производства, производительности труда и конкурентоспособности, на культуре, образе жизни и системе ценностей» [Сафрончук, 2014, с. 32]. Все эти аспекты в исследовании экономического роста рассматриваются как его производственные и институциональные факторы.

В данной статье автор ставит задачу показать, как современный этап глобализации, основанный на цифровых ИК-технологиях, породивших глобальную сетевую экономику, влияет на условия, факторы и темпы экономического роста.

Прежде всего, следует отметить, что в современной российской реальности происходит подмена понятия «экономический рост» понятием «темпы ВВП» или «рост ВВП», что выхолащивает смысл, суть экономического роста и, соответственно, приводит к неправильному пониманию факторов роста, механизмов и путей его достижения, к приятию неверных решений.

Да, действительно, экономический рост измеряется темпами прироста ВВП, но это всего лишь единица измерения. Суть экономического роста заключается в совершенствовании и расширении производственного потенциала страны, ее производственных возможностей. «Экономический рост — не только количественное, но и качественное совершенствование общественного продукта, позволяющее на определенном промежутке времени решать проблему ограниченности ресурсов» [Курс экономической теории, 1994, с. 57]. Следовательно, экономический рост напрямую связан с развитием и совершенствованием технологий, которые и приводят к улучшению качества основных факторов производства — труда и капитала, к росту их производительности. Таким образом, экономический рост — это расширение производственного потенциала страны, измеряемого потенциальным ВВП. Поэтому нельзя сводить это понятие к простому расширению объема производства за определенный период времени. Можно ли считать за рост восстановление сократившегося объема ВВП в экономике неполной занятости, т.е. увеличение выпуска продукции на основе постепенной загрузки производственных мощностей, простаивающих и морально устаревающих во время спада и депрессии?

При измерении экономического роста следует ориентироваться на темпы прироста реального потенциального ВВП, а не номинального, что особо важно для инфляционной экономики. И, наконец, боль-

шое значение имеет правильный расчет самого ВВП, знание того, что следует, а что не следует включать в этот показатель, дабы избежать проблемы двойного счета. Например, растущие доходы от операций на фондовых рынках, или переоцененные активы компаний, ровно как и удорожание на мировом рынке экспортируемых страной ресурсов ни в коем случае нельзя выдавать за признаки роста или развития экономики. Прежде всего потому, что растет не сам продукт, а его денежная оценка, либо растут доходы, полученные в результате перераспределения, а не в связи с созданием нового продукта.

Базовыми факторами экономического роста, его основой во все времена будут оставаться капитал, труда и технологии; двигателем роста — совершенствование технологий, обеспечивающее рост производительности капитала и труда. Вот почему в данной работе именно через эту призму мы рассматриваем влияние на экономический рост формирование глобальной экономики, основанной на новой технологической парадигме.

Итак, каким образом новая реальность глобальной экономики, основанной на новом технологическом укладе, может повлиять на экономический рост, на какие его внутренние и внешние параметры? Это влияние, прежде всего осуществляется через факторы экономического роста, включая преобразование старых, рост их производительности и появление новых. На способы их соединения, т.е. на механизмы экономического роста, его условия, характер и темпы.

Распространение инфраструктуры информационных технологий сетевой, или новой информационной экономики по всему миру позволяет в режиме единого времени мгновенно реагировать и быстро перенаправлять потоки финансового капитала, очень быстро корректировать спрос и предложение на рынках ресурсов, производственных и потребительских товаров и услуг, что делает рынки и производителей более эффективными. Экономический рост, как процесс расширенного воспроизводства, зависит от производительности технологий и факторов производства. Рассмотрим, как условия глобальной экономики влияют на экономический рост через воздействие на его основные факторы — труд и капитал.

В условиях глобальной экономики финансовый капитал становится все более независимым от экономик своих стран. Новые технологии позволяют очень быстро перемещать капитал по всему миру. Поэтому капитал, а следовательно сбережения и инвестиции, размещающиеся через банки, различные фонды и биржи (фондовые и валютные) взаимосвязаны. Находясь в едином глобальном пространстве, они беспре-

пятственно перемещаются и становятся более доступными для эффективного использования.

Рынок труда так же становится глобальным. М. Кастельс отмечал, что классически глобальными могут быть только услуги интеллектуального труда, который на основе информационных технологий можно использовать виртуально. Но это небольшая часть рынка. М. Кастельс выделяет три канала, по которым глобализируется рынок труда: по следующим трем каналам: фирмы привлекают работников через интернет независимо от их местонахождения; фирмы перемещаются сами, где находится более выгодная рабочая сила. Третий канал — люди сами входят на любые рынки труда (трудовая миграция благодаря всемирно доступной информации).

Таким образом, формирование инфраструктуры единого, глобального информационного пространства оказывает на условия воспроизводства и на сам характер воспроизводства в мире серьезное влияние.

Итак, мир приблизился к единому, глобальному рынку труда, капитала и других средств производства. Использование цифровых информационно-коммуникационных технологий дает возможность резко сократить коммуникационные и операционные издержки. Различные компоненты глобальной цепи, мобильность которых благодаря развитию информационных технологий возрастает, легко перемещаются туда, где размещаются трудовые ресурсы без особых проблем и затрат.

Формирование единого глобального рынка труда и капитала дает возможность их эффективного использования независимо от местонахождения, т.е. снимаются пространственные барьеры. Во-первых это решает проблему мобильности ресурсов. Во-вторых, удешевляет их использование, снижая транзакционные издержки. В-третьих, производители получили возможность выбирать наиболее подходящий для заданной цели ресурс и использовать его наилучшим образом. Это повышает эффективность производства. Для получения сверхприбыли компании все чаще используют не просто технологии, а технологии плюс глобализацию.

Благодаря информационным ресурсам практически все рынки услуг, инвестиционных и потребительских товаров получают доступ к глобальной сети, превращая реальный рынок в глобальный, порождая глобальную конкуренцию. Обладая столь масштабным информационным ресурсом, и выстраивая координацию на основе ИК-технологий, «производители и потребители становятся более рациональными, а фирмы — более эффективными и производительными» [Стрелец, 2008, с. 63–64].

Активизировалась и вышла на новый уровень микроэкономическая интеграция⁵. Речь идет о расширении возможностей интегрировать и объединять источники труда и капитала, создавать новые рынки на глобальном уровне. Таким образом, новые условия воспроизводства создают новые возможности роста.

Какие еще сформировались тенденции в условиях и характере воспроизводства, связанные с глобальной экономикой?

Глобальная мобильность ресурсов и интеграция рынков труда приводит к выравниванию оплаты труда по странам. В результате перестает действовать фактор дешевизны труда. Соответственно развивающиеся и новые рыночные страны теряют свои преимущества по привлечению иностранных инвестиций, связанные с удешевлением рабочей силы (очень показательным является Китай). Крупный бизнес это уже прочувствовал и меняет направление глобальных инвестиционных потоков.

В результате происходящих технологических сдвигов машины более интенсивно заменяют труд. Простой труд на производстве и в сфере услуг вытесняется новым поколением капитала — робототехникой и цифровым оборудованием, что опять же усиливает конкуренцию на рынке труда.

Так, например, крупная китайская компания Foxconn по сборке iPhone и iPad, проводит замещение робототехникой дешевой рабочей силы, насчитывающей более миллиона человек. Идет тенденция к постепенному исчезновению дешевого ручного труда в развивающихся странах, даже если этот труд был переведен туда из развитых стран, в данном случае — из США.

Однако вытеснение капиталом труда приводит к тому, что и в развитых, а не только в развивающихся странах дешевеют услуги простого труда. Вклад простого (некреативного) труда в ВВП уменьшается, и этот фактор производства дешевеет относительно капитала.

С развитием информационных технологий в сфере производства отмечается тенденция снижения спроса не только на простой труд, но и на простой капитал. Роль этих факторов в создании мирового ВВП снижается.

В то же время под влиянием информационной глобализации сформировался и набирает силу так называемый *информационный капитал* и тенденция к расширению его использования. Креативный класс расширяет и углубляет свою деятельность. «Идеи креативного класса становятся фактором производства, причем более дефицитным фактором, чем

⁵ Термин введен в оборот автором впервые в данной статье.

труд и капитал... [Brynjolfsson, McAfee, Spence, 2014, с. 46]. В связи с этим, можно выделить формирование еще одного вида капитала — *креативного капитала* [Сафрончук, 2014, с. 32], который создает не просто поток дохода, а поток сверхприбыли в результате дискреционного применения креативных идей⁶. Отличаясь от информационного капитала, он так же претендует на роль фактора производства и экономического роста.

Тенденцию «углубления» капитала выделяет выдающийся исследователь капиталистической экономики французский экономист Томас Пикетти в фундаментальном труде «Капитал в XXI веке». Он описывает расширенное проникновение капитала в производственный процесс⁷. В связи с этим расходы производителей на другие ресурсы (услуги труда, топливо, материалы) относительно сокращаются за счет их более экономного использования.

Итак, происходит *изменение пропорций между трудом и капиталом* в пользу последнего. Это должно найти отражение и в моделях экономического роста, что важно для проведения прикладных исследований.

Действительно, в базовой версии неоклассической модели экономического роста Кобба–Дугласа должно измениться значение параметров. Должно повыситься значение α — доли капитала в совокупном доходе, т.е. вознаграждения капитала, соответствующего его вкладу в ВВП. Значение β или $(1 - \alpha)$ — доли труда в совокупном доходе (в ВВП) должно уменьшиться.

Научные исследования дают подтверждающую статистику. Так американский экономист П. Дуглас наблюдал в экономике США устойчивое значение доли капитала в ВВП на уровне 0,3 за период с 1948 по 1989 годы⁸. Однако в начале XXI века, в новых технологических условиях глобальной экономики, исследователи экономического роста наблюдают тенденцию в сторону относительного увеличения доли капитала и относительного уменьшения доли труда. Исследователи Э. Бринфолсон, Э. Макафи и М. Спенс, на основе данных обзора рынка труда Бюро трудовой статистики США, заключают, что «доля труда до 2000 года составляла примерно 0,64, а в 2010 году наблюдалось ее падение до 0,58» [Brynjolfsson, McAfee, Spence, 2014, с. 46]. По ведущим экономикам Европы у Т. Пикетти получилась вполне сопоставимая оценка,

⁶ Следует отметить рентообразующий характер креативного капитала, т.к. его владелец (или носитель) получает ренту в связи с уникальностью и приобrazующей силой креативных идей (креативного мышления).

⁷ Пикетти Т. Капитал в XXI веке: монография / пер. с франц. М.: Изд-во Ад Маргинем Пресс, 2016. С. 40, 124.

⁸ Н. Грегори Мэнкью. Макроэкономика. Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 113.

если принимать во внимание, что он учитывал национальный доход, а не ВВП. Он отмечает ту же тенденцию: «...и в Великобритании, и во Франции доля капитала в национальном доходе составляла 35–40% в XIX веке, в середине XX столетия она упала до 20–25%, а к концу XX — началу XXI века поднялась до 25–30%» [Пикетти, 2016, с. 204].

Однако снижение доли вклада труда в ВВП и его вознаграждения происходит относительно доли капитала, но в абсолютном выражении — увеличивается. Почему это происходит?

Во-первых, увеличение оплаты труда обосновано ростом его производительности, т.к. в сочетании с трудом (простым и сложным) используется более производительный капитал, который и помогает получить больший предельный продукт труда.

Во-вторых, в новой, глобальной экономике используются, как рассматривалось выше, более производительные технологии, что приводит к росту производительности всех факторов производства. Заметим, что это и есть механизм экономического роста.

В-третьих, росту оплаты используемого труда, способствует использование сетевых эффектов, которые серьезно снижают издержки производителей. Например, сетевая реклама, сетевая торговля товарами и услугами. Причем возможности глобальной рекламы и доступ на глобальный рынок снижают издержки не только производителей, но и покупателей, что приводит к одновременному расширению как спроса, так и предложения на реальном рынке. Иными словами, снижение издержек не только производства, но и издержек координации (транзакционных издержек) стимулирует экономический рост.

Усилению экономического роста способствует появление цифрового капитала, что приводит к еще более резкому повышению производительности и, соответственно, темпов роста. Ну а цифровой капитал невозможно применять без человеческого капитала.

В современных исследованиях влияния ИК-технологий и глобальной сети на экономический рост особо выделяется количество накопленного человеческого и накопленного цифрового капитала, который создает эффект *углубления* капитала.

Однако не все страны одинаково в необходимом количестве обеспечены этими новыми факторами производства, соответственно не все страны в равной мере могут пользоваться плодами глобальной экономики. Возникает проблема *цифрового неравенства*. ИКТ-сообщество заинтересовано в более равномерном распространении этих факторов, так как от этого зависит сила глобальных сетевых эффектов, производительность информационного ресурса, цифрового капитала.

Однако даже в странах с достаточно накопленным цифровым капиталом еще не завершен процесс *цифровой трансформации*, который определяет полноту использования компаниями цифрового капитала, переводит цифровой капитал из омертвленного в полноценно работающий. «Цифровая трансформация — это процесс перехода организации к новым способам мышления и работы на базе использования социальных, мобильных и других цифровых технологий...» [Прохоров, 2016] и приводит к серьезному повышению производительности и конкурентоспособности компаний. Цифровая трансформация по праву сегодня считается двигателем экономического роста.

Связь между использованием цифровых технологий и ростом ВВП подтвердили исследования влияния цифровой трансформации на бизнес, проводимые с участием Оксфордского университета. В этих целях был разработан *индекс цифровой плотности* (Digital Density Index), которым измеряется степень внедрения и развития навыков работы с цифровыми технологиями, а также внедрения нормативно-правовой базы, позволяющей работать с этими технологиями по расширению производственного потенциала страны.

Аналитики компании «Accenture Strategy» совместно с оксфордскими учеными подсчитали, что «рост применения цифровых технологий, выражающийся в увеличении индекса цифровой плотности на 10 пунктов, сможет увеличить к 2020 г. ВВП ведущих экономик дополнительно на 2,3%, по сравнению с базовым прогнозом, не учитывающим трансформацию» [Прохоров, 2016]. По расчетам группы аналитиков, «Китай сможет увеличить свой ВВП дополнительно на 418 млрд долл., США — на 365 млрд долл., а Япония — на 114 млрд долл.» [Прохоров, 2016]. По группам стран — прогноз следующий. К 2020 году ВВП развитых стран должен увеличиться на 1,8% с ежегодным приростом примерно по 0,25%. Экономике первой десятки стран-лидеров будут расти ежегодно на 0,32%, а ВВП развивающихся стран увеличится на 3,4% с ежегодным темпом прироста на 0,5%⁹. Заметим, что это лишь та часть темпов роста, которую обеспечит один фактор — цифровая трансформация. Следовательно, если страны будут показывать базовое значение роста (без учета цифровой трансформации) на уровне одного процента, то к нему следует приплюсовать процент роста, полученный за счет цифровой трансформации.

Таким образом, цифровая трансформация дает возможность использовать плоды глобализации на основе информационных техно-

⁹ Прохоров А. Цифровая трансформация в цифрах //Александр Прохоров / Открытые системы. СУБД 2016 — № 2 — <http://www.osp.ru/os/2016/02/13049319/>

логий и выступает как двигатель экономического роста и, вероятно, сможет нивелировать циклические колебания.

Итак, подводя итоги, можно заключить, что современный этап интеграции, осуществляемый на основе распространения информационно-коммуникационных технологий в глобальном масштабе, именуемый глобализацией, создает положительное влияние на экономический рост, через совершенствование способов производства, исследований и разработок, повышая качество (производительность) ресурсов, создавая новые рынки и продукты, снижая производственные и транзакционные издержки. Экономика приобретает новое качество. Формируется новая система производственных отношений, новый образ жизни и модели поведения. В таком ключе положительный эффект глобализации отмечают большинство исследователей, как зарубежных, так и российских.

С точки зрения неoinституциональной теории, «глобализация, как правило, ведет к экономическому росту за счет внедрения более эффективных институтов...и, несмотря на все возможные негативные последствия, является привлекательной для многих стран мира ...за счет минимизации транзакционных издержек в масштабе как мировой хозяйственной системы, так и отдельной национальной экономики» [Бренделева, 2011, с. 22]

Однако, импульс, который дает новая технологическая и институциональная парадигма, действует временно и постепенно затухает. Когда завершается долгосрочный динамический период, экономика, перейдя на более высокий технологический и качественный уровень, после завершения подстройки или адаптации снова приближается к своим прежним относительным и процентным показателям.

Соответственно ждать стабильно повышенных темпов экономического роста в долгосрочном аспекте не приходится как минимум по двум причинам. Во-первых, в развитых странах прошел период «снятия сливок» от новых технологий и институтов постиндустриальной экономики. Во-вторых, развитые страны вступили в понижательную фазу большой волны экономической конъюнктуры¹⁰. Она характеризуется затяжными и глубокими кризисами и депрессиями, относительно низкой нормой прибыли и доходности капитала, очень невысокими темпами роста. Это закономерно и нормально. Полициклического характера развития мировой экономики не отменит... даже глобализация.

¹⁰ Подробнее см. Сафрончук М. В. Технический прогресс, безработица и уровень благосостояния. "Вестник МГИМО Университета" 2012. № 4(25). С. 168–172.

Литература

1. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура: монография / Пер. с англ. под ред. О.И. Шкаратана. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.
2. Курс экономической теории: учебник / под ред. Чепурина М.Н., Киселевой Е.А. 2-е издание. Киров, 1994 г. 624 с.
3. Мэнкью Н. Грегори. Макроэкономика: учебник. Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ, 1994. 736 с.
4. Мегатренды: Основные траектории эволюции мирового порядка в XXI в.: учебник / Под ред. Т.А. Шаклеиной и А.А. Байкова. Издание МГИМО(У) МИД России. М.: Изд-во Аспект Пресс, 2013. 448 с.
5. Пикетти Т. Капитал в XXI веке: монография / пер. с франц. М.: Ад Маргинем Пресс, 2016. 592 с.
6. Стрелец И.А. Новая экономика и информационные технологии: монография. М.: Изд-во Экзамен, 2003. 256 с.
7. Бренделева Е.А. Современные процессы глобализации и институциональные издержки национальных экономик // Международная экономика. 2011. № 2. с. 21–28.
8. Сафрончук М.В. Технический прогресс, безработица и уровень благосостояния // Вестник МГИМО Университета. 2012. № 4(25). С. 168–172
9. Сафрончук М.В. Влияние информационной экономики и глобализации на факторы экономического роста // Вестник академии. 2014. № 4 (41). С. 31–34
10. Стрелец И.А. Влияние новых технологий на экономическое поведение потребителей и фирм // США и Канада: экономика, политика, культура. 2008. № 8. С. 63–72
11. Стрелец И.А. Информационная экономика как общемировой социальный феномен // Международные процессы. 2011. Том 9. № 1 (25). С. 25–37
12. Прохоров А. Цифровая трансформация в цифрах // Открытые системы. СУБД. 2016. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osp.ru/os/2016/02/13049319/>
13. Brynjolfsson E. New World Order. Labor, Capital, and Ideas in the Power Law Economy / E. Brynjolfsson , E. McAfee , M. Spence // Foreign Affairs. 2014. Vol. 93, № 4. P. 44–53 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/141531/erik-brynjolfsson-andrew-mcafee-and-michael-spence/new-world-order>

ECONOMIC GROWTH PERSPECTIVES UNDER GOBALIZATION

M. V. Safronchouk

Abstract. *The main idea of this article is to show in what way economic globalization based on information and communication technology influence growth in network economy. We show changes in factors, conditions and rates*

of growth under technological, structural and organizational innovations and other aspects of global economy. It enforces main tools of economic growth.

Under finance, capital and labour market globalization make all kinds of these recourse more mobile and markets more flexible. It minimizes transaction costs and strengthens competition, optimizes allocation, production and consumer behavior in developed and in developing countries. Global economy gives new factors of growth. It is digital capital and deepening of capital which in complex with human capital gives a significant input. But full technological effect can be ensued only through the digital transformation with forming creative capital.

In this article we also handle a problem of labour substitution by capital. It changes proportions between capital and labour contribution to growth and we present statistics to confirm it. This fact must be taken into account in constructing models of economic growth through changes in α and β parameters specification.

This article covers a problem of digital inequality and digital transformation completeness. It presents estimative data on contribution of digital transformation in the growth rates for different groups of countries, calculated by ICT-analytics from Accenture Strategy and Oxford University.

The conclusion based on this analyses is that global economy and globalization process based on information, communication technology and digital transformation bring positive changes in conditions, factors and quality of growth. But we expect only temporary upgrade of rates. There are some objective reasons, such as long-waves cycle and dynamic adaptation, to expect growth rates not to be high in the long dynamic period.

Keywords: *globalization, global economy, information and communication technology, economic growth, network economy, capital market, labour market, productivity, digital capital, human capital, digital transformation, digital inequality, deepening of capital, Digital Density Index*

References

1. Kastel's M. Informacionnaja jepoha: jekonomika, obshhestvo i kul'tura: monografija / Per. s angl. pod red. O.I. Shkaratana. M.: Izd-vo GU VShJe, 2000. 608 s.
2. Kurs jekonomicheskoy teorii: uchebnik / pod red. Chepurina M. N., Kiselevoj E. A. 2-e izdanie. Kirov, 1994 g. 624 s.
3. Mjenk'ju N. Gregori. Makrojekonomika: uchebnik. Per. s angl. M.: Izd-vo MGU, 1994. 736 s.
4. Megatrendy: Osnovnye traektorii jevoljucii mirovogo porjadka v HHI v.: uchebnik / Pod red. T.A. Shakleinoj i A.A. Bajkova. Izdanie MGIMO(U) MID Rossii. M.: Izd-vo Aspekt Press, 2013. 448 c.

5. Piketti T. Kapital v XXI veke: monografija / per. s franc. M.: Ad Marginem Press, 2016. 592 s.
6. Strelec I. A. Novaja jekonomika i informacionnye tehnologii: monografija. M.: Izd-vo Jekzamen, 2003. 256 s.
7. Brendeleva E. A. Sovremennye processy globalizacii i institucional'nye izderzhki nacional'nyh jekonomik // Mezhdunarodnaja jekonomika. 2011. № 2. s. 21–28.
8. Safronchuk M. V. Tehniceskij progress, bezrabotica i uroven' blagosostojanija // Vestnik MGIMO Universiteta. 2012. № 4(25). S. 168–172
9. Safronchuk M. V. Vlijanie informacionnoj jekonomiki i globalizacii na faktory jekonomicheskogo rosta // Vestnik akademii. 2014. № 4 (41). S. 31–34
10. Strelec I. A. Vlijanie novyh tehnologij na jekonomicheskoe povedenie potrebitel'ej i firm // SShA i Kanada: jekonomika, politika, kul'tura. 2008. № 8. S. 63–72
11. Strelec I. A. Informacionnaja jekonomika kak obshhemirovoj social'nyj fenomen // Mezhdunarodnye processy. 2011. Tom 9. № 1 (25). S. 25–37
12. Prohorov A. Cifrovaja transformacija v cifrah // Otkrytye sistemy. SUBD. 2016. № 2 [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.osp.ru/os/2016/02/13049319/>
13. Brynjolfsson E. New World Order. Labor, Capital, and Ideas in the Power Law Economy / E. Brynjolfsson, E. McAfee, M. Spence // Foreign Affairs. 2014. Vol. 93, № 4. P. 44–53 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/141531/erik-brynjolfsson-andrew-mcafee-and-michael-spence/new-world-order>

Информация об авторе

М. В. САФРОНЧУК

кандидат экономических наук, доцент кафедры прикладной экономики, МГИМО МИД России

E-mail: msafronchouk@gmail.com

M. V. Safronchouk

Candidate of economic Sciences, associate Professor at the Chair of Applied Economics, MGIMO University of the MFA of Russia

E-mail: msafronchouk@gmail.com

МУСУЛЬМАНСКИЕ ФИНАНСЫ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ СТРАН АРАБСКОГО ВОСТОКА

Е. А. РЫЖКОВА

Аннотация. Соотношение понятий «мусульманские финансы» и «публичные финансы» является ключевым для понимания предмета финансового права стран Арабского Востока. Суть проблемы заключается в отсутствии чёткого определения исследуемых понятий. Помимо понятийного аппарата различие между мусульманскими и публичными финансами следует провести по методу правового регулирования. Так, публичные финансы представляют собой отношения публично-правового характера с эпизодическим частно-правовым элементом, в то время как мусульманские финансы не знают деления на частно-правовые и публично-правовые, что обусловлено историческими особенностями развития института финансов в исламском мире. Наконец, необходимо отметить различие в фундаментальных принципах публичных и мусульманских финансов. Западная модель хозяйствования предусматривает в качестве основы финансовых отношений для англосаксонских стран принцип разумности, а для стран континентальной системы права — принцип целесообразности. Мусульманские финансы, начиная с первого года Хиджры, и по сей день строятся на принципе справедливости, защите интересов каждого члена общины и, в особенности, лиц, находящихся в затруднительном материальном положении.

Однако, несмотря на перечисленные различия, в современном исламском мире нельзя полностью дистанцировать мусульманские и публичные финансы.

Ключевые слова: исламские финансы, публичные финансы, шариат, Арабский Восток, Халифат, риба, закят.

Введение. На протяжении всей истории человечества религиозные нормы оказывали влияние на развитие финансового права. В последние десятилетия в связи с политической активизацией ислама в ряде мусульманских стран наблюдается тенденция к возрождению принци-

пов и норм шариата не только в политической, но и в экономической жизни мусульманского общества. Исламские экономисты и правоведы активно отстаивают уместность применения исламских принципов в качестве регулятора современной системы хозяйствования, которая постепенно складывается в арабском мире. Конечная цель действий подразумевает переход отдельных арабских стран или их групп к хозяйствованию на основе исламских принципов в той или иной мере.

Однако современные исследования в данной области затрагивают лишь понятие исламских финансов, не проводя аналогии с традиционным пониманием предмета финансовых отношений — публичными финансами. Понятие мусульманские финансы, широко используемое в экономической науке для определения особенностей движения денег в исламском мире, в науке финансового права не может найти широкого применения. Таким образом, данное исследование является первой работой, в рамках которой проводится сопоставление понятий «мусульманские финансы» и «публичные финансы» с целью их применения в науке финансового права.

Теоретические основания исследования. Основой данного исследования послужили как исламские религиозные нормы — нормы шариата, составляющие основу правового регулирования института мусульманских финансов, так и теоретические разработки средневековых и современных учёных и специалистов в области мусульманского и финансового права, а также современное финансовое законодательство стран Арабского Востока.

В частности, в рамках данного исследования были системно изучены Коран и Сунна (суннитские сборники хадисов Сахих аль-Бухари, Сахих Муслима, Сунан Абу Давуда, Джамии ат-Тирмизи), договоры Ал-Акаба и Сахифат-аль-Мадина — Устав мединской общины, «Русум дар ал-хилафа» — «Установления и обычаи двора халифов» Хилала ас-Саби, «Китаб таджариб ал-умам» — «Книга опыта народов» Ибн Мискавайха, «Асаф-наме» Лютфи-паши, «Наилучшее распределение для познания стран» Абу Абдаллаха ал-Мукаддаси, «Хидоя» Бурхануддина Маргинани.

Исторические аспекты развития мусульманского общества и права были почерпнуты из трудов В.В. Бартольда, О.Г. Большакова, Л.В.С. Ван ден Берга, Р. Шарля, Л.Р. Сюкияйнена, Г.М. Керимова. Основы мусульманского экономического правопорядка освещены в работах А.А. Жданова, А.Ю. Журавлева, М.А. аль-Гамалы, Х. Виссера, Д. Айзенберга, М.Х. Камали и др.

Исследование: основная часть

В связи с развитием интеграционных процессов, происходящих в современном мире, необходимо не только изучить особенности пра-

новых систем, но и выявить все возможные точки их соприкосновения и неразрешимые противоречия, с тем, чтобы при выработке новых норм национального и наднационального права обеспечить единое понимание требований права и его реализацию. Необходимо отметить, что сегодня все большее влияние на развитие права оказывает внутренняя и внешняя политика государств, как защищающих свои традиционные устои, так и устраняющих любые препятствия на пути к интеграции в единое мировое сообщество. А основным барьером для этих государств становится позиция гражданского общества, которое отстаивает свои принципы, своё мировоззрение.

Различие правовых систем подчас приводит к разногласиям при решении международных проблем. И если государства англосаксонской и континентальной системы права уже выработали механизм разрешения споров, связанных исключительно с применением права, то страны Запада пока ещё не готовы рассматривать мусульманское право в качестве определяющего для ряда государств мира. Однако в связи с усилением позиций стран Арабского Востока на международной арене назрела необходимость изучения мусульманских финансов в системе публичных финансов.

Большинство трудов, посвящённых вопросам взаимоотношения шариата и финансов, рассматривались традиционно в рамках классического мусульманского права, без учёта современных реалий. Особенность мусульманского права состоит в чётком регулировании всех основ жизни общества: это и религия, и закон одновременно. Однако конец XX века ознаменовался бурным ростом восточных экономик, в частности стран Персидского залива, Магриба, которые на протяжении всей своей истории свято чтит и соблюдают религиозные предписания. Недаром конституции мусульманских государств закрепляют ведущую роль Ислама и шариата.

Сегодня можно выделить два типа исследователей мусульманского региона. Труды первых посвящены изучению классической модели мусульманского права с точки зрения следования религиозным предписаниям, сторонники же секуляризации исследуют современное состояние исламского общества, экономики, политики, права без привязки к религиозным основам. В результате, наблюдается дисбаланс в освещении истинного состояния финансов в странах Арабского Востока.

Таким образом, в рамках настоящего исследования будет проведён сравнительно-правовой анализ предмета финансового права в странах Арабского Востока с точки зрения соотношения понятий «мусульманские финансы» и «публичные финансы».

Изучение любой отрасли права и, в частности, финансового права всегда начинается с определения предмета. И здесь мы сталкиваемся с двумя проблемами: первая связана с отсутствием единого подхода к определению предмета отрасли, а вторая — с различием источников правового регулирования данных отношений.

Предметом изучения финансового права являются публичные финансы, которые определяются правовой наукой на основании совокупности таких критериев, как отношения собственности, источники финансирования, цели и подходы к расходованию средств, метод операций, объёмы средств и функции финансов, что позволяет отграничить их от частных финансов. Так, финансы, находящиеся в собственности государства, муниципальных образований и публичных учреждений, формируемые преимущественно в императивном порядке в основном за счёт таких обязательных платежей, как налоги и сборы, используемые только в публичных целях под неусыпным надзором специализированных высших независимых органов финансового контроля, относят к публичным финансам. Следовательно, публичные финансы можно определить как совокупность трансфертов в целях реализации задач и функций государства и муниципальных образований, или как систему отношений по формированию и использованию фондов денежных средств, предназначенных для обеспечения деятельности публичных образований.

Публичные финансы (без их определения в качестве таковых) берут своё начало с момента зарождения арабской государственности, а именно с подписания в 622 г. Устава мединской общины — Сахифат-аль-Мадина, в соответствии с которым за участниками соглашения закреплялось право раскладывать между собой прежние виру, выкупать своих пленных, как подобает, и равно делить между верующими¹¹. Однако в рассматриваемый период все доходы сосредотачивались в руках Пророка, как главы религиозной общины, как такового государственного бюджета вплоть до 638–640 гг. не существовало. Особенностью публичных финансов раннеисламского периода являлось их сосредоточение в руках религиозного лидера для целей и задач общины и её членов. Формирование средств происходило на основе религиозных предписаний, содержащихся в Коране и Сунне.

Выделение государственной казны — байт ал-мал или байт мал ал-муслим, связано с запретом второго Праведного халифа Умара ибн аль-Хаттаба аль-Фарука (585–644) разделять имущество в завоёванных

¹¹ Большаков О.Г. История Халифата. 1. Ислам в Аравии (570–633). — М.: Наука. Главная редакция восточной литературы, 1989. — 312 с. — С. 93.

странах и организацией выплат воинам, ансарам и мухаджирам¹². Здесь необходимо отметить, что государственная казна того времени своим основным назначением имела содержание халифа и его двора. Так, персидский учёный и придворный Хилал ас-Саби (969–1056) в своём труде «Русум дар ал-хилафа» — «Установления и обычаи двора халифов»¹³, подробно останавливается на вопросах содержания дворца халифа. В частности, бюджет государства на 306 г.Х. (918–919 гг.), по словам везира 'Али ибн 'Исы, составил 14829840 динаров. Основными расходами были затраты на чиновников, жалование госпоже, эмирам, слугам, на гарем, питание, содержание дворца и на проведение религиозных праздников¹⁴. Доходную часть байт ал-мал составляли отчисления от налогов с провинций, за сбор которых отвечали местные чиновники, зачастую злоупотреблявшие своим правом. А вот халифу, как главе исламской общины, вменялось в обязанность за счёт средств его казны — байт мал ал-хасса, финансирование борьбы против неверующих, предоставление средств на пожертвования, нужды страждущих, выкуп пленных.

Дальнейшее развитие государственной казны и изменение её назначения можно проследить на основании труда Ибн Мискавайха «Китаб таджариб ал-умам» — «Книга опыта народов»¹⁵, в котором он подробно излагает историю арабского мира вплоть до 980 г., останавливаясь в том числе и на финансовых отношениях, как основе централизации Халифата.

Изучив особенности расходной части публичного бюджета раннеисламского периода, необходимо остановиться на его доходной части. Отметим, что территориальное управление Арабского халифата было неоднородным: на завоёванных территориях сохранялась своя система управления, что отражалось и на финансах халифата. Так, заключая договоры с городами, которые отныне входили в халифат, арабы определяли лишь суммы выплат и объём продуктовых поставок, не вмешиваясь в их сбор¹⁶, что приводило к многочисленным злоупотре-

¹² Ислам: Энциклопедический словарь. — М.: Наука, 1991. — 315 с. — С. 37.

¹³ Установления и обычаи двора халифов (Русум дар ал-хилафа) / Хилал ас-Саби; Пер. с араб., предисл. и примеч. И. Б. Михайловой. — М.: Наука, 1983. — 141 с.

¹⁴ Там же С. 22–28.

¹⁵ См., напр.: The Tajārib al-umam or History of Ibn Miskawayh (Abu 'Ali Ahmad b. Muhammad) ob. A.H. 421; reproduced in facsimile from the MS. at Constantinople in the Āyā Sūfiyya Library with a summary and index by Leone Caetani, principe di Teano. Vol. V. Leiden : E. J. Brill ; London : Luzac, 1913; Хрестоматия по истории Халифата. М. МГУ. 1968.

¹⁶ Большаков О. Г. История Халифата. 2. Эпоха великих завоеваний (633–656). — М.: Наука. Издательская фирма «Восточная литература», 1993. — 294 с.; ил.: карты. С. 139.

блениям со стороны местной власти. Конец бесчинствам положил опять же Умар I, заложив принципы распределения государственных доходов, введя для участников военных походов жалование и паёк вместо раздачи завоёванных земель, проведя проверку всех земельных кадастров и установив размеры джизьи и хараджа.

Таким образом, в правление второго Праведного халифа были заложены все концептуальные основы публичных финансов арабского государства, которые позднее были возрождены Османской империей. Так, при Мураде I было возобновлено, согласно наследию Халифата, разделение казны на личную казну султана и государственное казначейство. Широкое распространение получил институт вакфов, по сути, внебюджетных фондов, цель деятельности которых заключалась в реализации принципа справедливости в арабском обществе, в помощи бедным и обездоленным. Деятельность вакфов была полностью изъята из государственного управления, контроль за их использованием осуществлял духовный лидер мусульман шейх уль-ислам. Расцвет Османской империи приходится на правление Сулеймана I Кануни. Его великий визирь Лютфи-паша в своём трактате «Асаф-наме» определил суть государственной казны, изучив её доходную и расходную части, принципы финансовой деятельности, основные направления государственной финансовой политики¹⁷.

Провозглашение Танзимата в 1839 г. привело к секуляризации исламского общества. К основным реформам финансового характера, основы которых были заложены султаном Абдул-Меджидом в Гюльханейском хатт-и-шерифе, следует отнести построение финансового управления по образцу Франции, утверждение новых европеизированных правил налогообложения, формирования и расходования бюджетных средств, учреждение Османского центрального банка, выпуск первых османских денежных банкнот и др.

Таким образом, отметим, что на протяжении всей истории исламского мира до момента его колонизации европейскими государствами ни в одном источнике не встречается упоминание мусульманских финансов. Государственные деятели, историки, учёные как арабского, так и западного мира не выделяли такого института в рамках финансовых отношений. Так как же появилось это понятие, и что под ним подразумевают современные исследователи?

¹⁷ Лютфи-паша и его трактат «Асаф-наме» // Письменные памятники Востока : Ист.-филол. исслед. Ежегодник / АН СССР, Ин-т востоковедения. 1974 / [Редкол.: Г. Ф. Гирс (пред.) и др.]. — М. : Наука, 1981. — 366 с. — С. 91–99.

Сегодня мусульманские финансы рассматриваются как система принципов осуществления финансовых операций в соответствии с предписаниями шариата (в частности, система запретов — рибха, мейсир, гарар, харам; или система финансовых инструментов — мушарака, иджара, сукук, истисна и др.), либо как совокупность исламских финансовых институтов (исламский банкинг, такафул, исламский рынок капиталов, исламские налоги, исламская финансовая инфраструктура).

Однако отметим, что данные понятия не объединялись в какой-либо институт в самом исламском мире. Зарождению и развитию данного явления мы обязаны представителям англосаксонской науки о финансах, которые рассматривают финансы в качестве экономической категории, характеризующей переход права собственности на деньги. Индивидуальное обогащение является целью в западном мире, в то время как ислам основой финансовой системы считает принцип справедливости, заключающийся в распределении материальных благ между членами мусульманской общины. Этому способствует система ценностей ислама, предусматривающая три типа интересов, защита которых является фундаментом справедливого общества. К первой категории относятся «интересы Аллаха» — религия, жизнь, разум, продолжение рода и ответственность, ко второй — интересы человека, и третью категорию составляет группа отношений, затрагивающих одновременно интересы человека и общины в целом. Как видно, понятие «мусульманские финансы» не вписывается чётко ни в одну категорию, поэтому в рамках ислама такой обособленный институт отсутствует.

Привнесённые извне материальные ценности западного мира должны были найти своё оправдание в мусульманском обществе. Помимо запретов, являющихся основой осуществления финансовых операций в исламском мире, другие элементы мусульманских финансов появились лишь в конце XX века. Так, такафул — страхование в современном исламе, зародилось лишь в 1970 г., а разрешающая его фетва была принята Высшим советом Саудовской Аравии в 1976 г.¹⁸, а Советом Исламской академии правоповедения Организации исламской конференции — в 1985 г. Сукук — исламская разновидность облигации, был легализован Советом Исламской академии правоповедения лишь в 1988 г.

Что касается таких понятий, как исламский банкинг, исламский рынок капиталов, исламская инфраструктура — все они явление явно за-

¹⁸ Omar Fisher and Dawood Y. Taylor. Prospects for Evolution of Takaful in the 21st Century: Origins of Takaful. // Proceedings of the Fifth Harvard University Forum on Islamic Finance: Islamic Finance: Dynamics and Development Cambridge, Massachusetts. Center for Middle Eastern Studies, Harvard University. 2000. p. 239.

падного мира, ибо в Сахих Муслим есть следующее утверждение (244): «Передают со слов Абу Хурайры, что посланник Аллаха сказал: «Самыми любимыми [местами] Аллаха Всевышнего являются мечети, а самыми ненавистными — рынки»».

Фикху хорошо известно понятие ростовщичества, которое объявлено запретным для мусульман, однако, на протяжении всей истории исламского мира находились лица, изыскивавшие возможность обойти запреты, наложенные религией. Так, современная Саудовская Аравия, лидер на рынке финансовых операций в странах Арабского Востока, нашла способ пересмотреть многовековые установления ислама и с помощью такого инструмента как фетва легализовать в исламском мире западные модели совершения финансовых операций.

И, наконец, встаёт вопрос, что же рассматривать в качестве источника финансового права в странах Арабского Востока, каковы особенности финансовых норм этих государств?

Финансовое право — это совокупность норм публичного характера, т.е. финансовые правоотношения регулируются нормами, установленными или санкционированными государством и охраняемыми его принудительной силой, таким образом, нормы финансового права носят светский характер. Таково общее установление для большинства современных государств мира. Однако не стоит забывать, что ряд отношений в обществе может регулироваться другими видами социальных норм, в частности, нормами морали, обычаев, традиций, религии и др. Степень влияния этих социальных норм на право, установленное государством, определяет особенности системы права каждой страны. Так, право современных государств Арабского Востока, зародилось из религиозного права и претерпело жёсткую трансформацию под влиянием западной цивилизации, что привело к формированию в этом регионе уникальной правовой системы, где нормы шариата являются её фундаментальной основой. Но вместе с тем необходимо отметить, что финансовые отношения на Арабском Востоке стали регулироваться светским законодательством задолго до прихода на его территорию европейцев со своим правом. Так, Сахифат-аль-Мадина следует отнести к первому акту нерелигиозного характера, т.к. несмотря на то, что подписан он был Мухаммедом, он не входит в понятие фикха. Эта практика получила своё дальнейшее развитие: власть заключала договор с каждым городом, вступающим в Халифат, определяя, помимо прочего, вопросы финансового характера, такие, как взимание налогов и их распределение между центром и городом, обязательные виды расходов из собранных средств. И хотя в шариате чётко ограничены

виды разрешённых налогов, местные власти активно злоупотребляли своим правом в вопросах установления новых видов поборов в условиях слабо развитого института финансового контроля. При Османах появились такие виды нормативных актов, как ферманы (акты султана), канун-наме (законоположения), дефтеры (писцовые книги) и др. Таким образом, институт публичных финансов стран Арабского Востока изначально регулировался не столько нормами шариата, сколько нормами светского характера.

Что касается института мусульманских финансов, то в вопросах его нормативного регулирования ответ однозначный в пользу религиозных норм. Мусульманская система налогов, система запретов, система финансовых инструментов не только основывается на нормах ислама, но и регулируется исключительно религиозными нормами, здесь не место светскому характеру отношений. Как уже было сказано выше, такие инструменты как такафул или сукук стали возможны лишь после принятия соответствующей фетвы, представляющей собой богословско-правовое заключение, по конкретному вопросу с точки зрения его соответствия нормам шариата. Лишь будучи легализованными с точки зрения шариата эти институты вошли в понятие мусульманских финансов.

Ещё одним принципиальным отличием понятий «публичные финансы» и «мусульманские финансы» следует считать метод правового регулирования. Традиционно публичные финансы отражают публичный, общегосударственный интерес, для реализации которого затрагиваются интересы частных лиц путём их ограничения (например, налоги необходимы для функционирования государства, но представляют собой форму отчуждения частной собственности). Поэтому нормы финансового права носят, в большинстве своём, императивный характер и охраняются принудительной силой государства. В свою очередь, мусульманские финансы, чья реализация обеспечивается в основном мерами религиозного воздействия, и лишь в редких случаях государством (например, уплата закята), имеют частно-правовой характер и регулируются диспозитивным методом, иными словами, эти отношения возникают по воле самого частного субъекта. Запреты и принципы осуществления исламских операций исходят из норм религии и зачастую не находят своего законодательного закрепления, и, как следствие, не обеспечиваются принудительной силой государства.

В завершении, хотелось бы отметить, что исследуемые институты всё же имеют некоторые точки соприкосновения. И в первую очередь, это касается системы мусульманских налогов, которая зародилась из религиозной обязанности каждого верующего, но сегодня в ряде стран

(Саудовской Аравии, Судане, Ливии, Пакистане, Малайзии и Йемене) получила своё законодательное закрепление. Закят в этих государствах рассматривается не только как религиозная обязанность, полностью урегулированная нормами шариата, а как обязательный индивидуально-безвозмездный платёж, установленный государством, т.е. налог, за неуплату которого предусмотрена установленная государством ответственность. Таким образом, закят с равной степенью можно отнести и к публичным, и к мусульманским финансам. Аналогичное заключение возможно и в отношении запрета риба: переход в начале XX века на западную модель банковских отношений привёл к существенным противоречиям с исламскими догмами в отношении ссудного процента. Поэтому в последние десятилетия, начавшись с возможности проведения финансовых операций с соблюдением исламских принципов, исламский банкинг сегодня не только является одним из основных банковских механизмов в странах Арабского Востока, но и выходит далеко за пределы региона, чему не в малой степени способствует заключённый в запрете риба принцип справедливости.

Заключение

Соотношение понятий «мусульманские финансы» и «публичные финансы» является ключевым для понимания предмета финансового права стран Арабского Востока. Суть проблемы заключается в отсутствии чёткого определения исследуемых понятий. Мусульманские финансы рассматриваются как система принципов осуществления финансовых операций в соответствии с предписаниями шариата (в частности, система запретов — риба, мейсир, гарар, харам; или система финансовых инструментов, например, мушарака, иджара, сукук, истисна и др.), либо как совокупность исламских финансовых институтов (исламский банкинг, такафул, исламский рынок капиталов, исламские налоги, исламская финансовая инфраструктура). Публичные финансы можно определить как совокупность трансфертов в целях реализации задач и функций государства и муниципальных образований, или систему отношений по формированию и использованию фондов денежных средств, предназначенных для обеспечения деятельности публичных образований. Последнее понятие публичных финансов сформировано, исходя из предмета финансового права, как его определяют в российской науке.

Помимо понятийного аппарата различие между мусульманскими и публичными финансами следует провести по методу правового регулирования. Так, публичные финансы представляют собой отношения публично-правового характера с эпизодическим частно-правовым

элементом, в то время как мусульманские финансы не знают деления на частно-правовые и публично-правовые, что обусловлено историческими особенностями развития института финансов в исламском мире. Таким образом, ряд институтов мусульманских финансов, такие, как исламский банкинг, такафул, исламский рынок ценных бумаг, не могут рассматриваться в системе публичных финансов, так как, прежде всего, они регулируют отношения между субъектами частного права на основе диспозитивного метода. Запреты и принципы осуществления исламских операций исходят не от государства, и как следствие, их соблюдение лишь поощряется государством, но не может обеспечиваться его принудительной силой.

Наконец, необходимо отметить различие в фундаментальных принципах публичных и мусульманских финансов. Западная модель хозяйствования предусматривает в качестве основы финансовых отношений для англосаксонских стран принцип разумности, а для стран континентальной системы права — принцип целесообразности: государство, определяя свою финансовую политику, должно исходить из общегосударственных интересов. Мусульманские финансы, начиная с первого года Хиджры, и по сей день строятся на принципе справедливости, защите интересов каждого члена общины и в особенности лиц, находящихся в затруднительном материальном положении.

Однако, несмотря на перечисленные различия, в современном исламском мире нельзя полностью дистанцировать мусульманские и публичные финансы. Фундаментальные основы, принципы, институты мусульманских финансов, несмотря на вестернизацию финансовых отношений, сегодня по праву занимают причитающееся им место в системе публичных финансов стран Арабского Востока, обогащая последние своими инструментами, направленными на поддержание социальной справедливости и благополучия государства и его граждан.

Литература

1. Большаков О. Г. История Халифата. 1. Ислам в Аравии (570–633). — М.: Наука. Главная редакция восточной литературы, 1989. — 312 с.
2. Большаков О. Г. История Халифата. 2. Эпоха великих завоеваний (633–656). — М.: Наука. Издательская фирма «Восточная литература», 1993. — 294 с.: ил.: карты.
3. Ислам: Энциклопедический словарь. — М.; Наука, 1991. — 315 с.
4. Лютфи-паша и его трактат «Асаф-наме» // Письменные памятники Востока : Ист.-филол. исслед. Ежегодник / АН СССР, Ин-т востоковедения. 1974 / [Ред.-кол.: Г. Ф. Гирс (пред.) и др.]. — М. : Наука, 1981. — 366 с.

5. Муслим. Сахих : мухтасар = «Сахих» имама Муслима : Краткое изложение / Заки-ад-дин 'Абд-аль-'Азым ибн 'Абд-аль-Кавви ибн 'Абдуллах ибн Саляма Абу Мухаммад аль-Мунзири (сост.); пер. с араб., прим., указ. А. Нирша. — М.: Умма, 2011. — 1216 с. — (Исламские науки).
6. Установления и обычаи двора халифов (Русум дар ал-хилафа) / Хилал ас-Саби ; Пер. с араб., предисл. и примеч. И. Б. Михайловой. — М. : Наука, 1983. — 141 с.
7. Хрестоматия по истории Халифата. М. МГУ. 1968.
8. Omar Fisher and Dawood Y. Taylor. Prospects for Evolution of Takaful in the 21st Century: Origins of Takaful. // Proceedings of the Fifth Harvard University Forum on Islamic Finance: Islamic Finance: Dynamics and Development Cambridge, Massachusetts. Center for Middle Eastern Studies, Harvard University. 2000.

Информация об авторе

РЫЖКОВА Екатерина Александровна

к.ю.н., доцент, доцент кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России

Московский государственный институт международных отношений
МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

E-mail: ryjkova@inbox.ru

РАЗВИТИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗИ ПОЛЬШИ ПОСЛЕ ПРИСОЕДИНЕНИЯ К ЕС

А. А. ГАБАРТА

Аннотация. В статье рассматриваются особенности внешнеторгового сотрудничества Польши в 2004–2016 гг. После вступления Польши в ЕС в 2004 году произошли значительные изменения в географической направленности польской внешней торговли. Имела место переориентация торговых потоков с бывших социалистических стран на новых партнеров по интеграционному объединению. В настоящее время большая часть польского экспорта и импорта приходится на внутрирегиональную торговлю. В статье анализируется воздействие и роль транснациональных компаний на структуру польской торговли. Выделяются характерные особенности географической структуры внешней торговли Польши, ее масштабы и динамика на современном этапе. Кроме того, проанализированы механизмы государственной поддержки польского экспорта. Анализируются характерные черты польско-российского экономического сотрудничества. Если главными корпоративными партнерами с российской стороны в анализируемый период выступали крупные компании и концерны, то с польской стороны в торговле участвовали преимущественно средние и малые предприятия.

Ключевые слова: Центральная Европа, Польша, ЕС, Россия, внешняя торговля, экспорт, импорт, внутрирегиональная торговля, инструменты государственной поддержки экспорта, Банк национальной экономики, польская Корпорация по страхованию экспортных кредитов.

Современная структура внешней торговли Польши, а также ее географическая направленность во многом являются результатом социально-экономических преобразований, которые наступили в ее национальном хозяйстве за последние 25 лет, особенно, после вступления страны в ЕС.

Одной из особенностей польской социально-экономической трансформации стало быстрое проведение в этой стране экономической либерализации, вовлечение в мировую экономику посредством расширения международной торговли, движения капитала, рабочей силы. В 1991–2016 гг. объем экспорта товаров увеличился более чем в 13 раз

с 14,9 млрд долл. США до 203,7 млрд долл. США. Подобная тенденция наблюдалась с объемом импорта товаров, объем которого в аналогичном периоде вырос почти в 13 раз с 15,5 млрд долл. США до 198,4 млрд долл. США [Министерства экономического развития Республики Польша, 2016]. Несмотря на это, позиция Польши в мировой торговле достаточно скромна. Доля Польши в мировом экспорте товаров составляет 1,2%, в импорте — 1,15% [World Trade Organization Trade Profiles, 2016]. Характерной особенностью современного торгового баланса Польши, стал хронический его дефицит.

Согласно данным Всемирной торговой организации (ВТО) Польша входит в тридцатку стран-лидеров по объему экспорта и импорта (24 место) в мире [World Trade Organization Trade Profiles, 2016], что говорит о значимой роли внешней торговли в экономическом развитии страны и о том, что Польша смогла найти свое место в международном разделении труда.

О роли внешней торговли в экономическом развитии Польши, говорят опережающие темпы роста товарного экспорта по сравнению с ВВП. В 2000–2015 гг. ВВП Польши вырос в 1,7 раза, а экспорт товаров более чем в 6 раз [Всемирный Банк, 2017]. Но экспортная квота страны, посчитанная как соотношение объема экспорта к ВНД по ППС, пока, не столь велика — 20,2%. В 1991–2015 гг. произошел рост товарной диверсификации экспорта. Доля промышленных товаров в экспорте страны возросла с 55,3% до 78, 9%, но удельный вес наукоёмких, высокотехнологичных товаров остается на достаточно низком уровне — 8,8% [Всемирный Банк, 2017].

Вступление Польши в ЕС привело к переориентации значительной части торговых потоков с бывших социалистических стран на новых партнеров по интеграционному объединению. В 2016 г. на внутрирегиональную торговлю Польши приходилось 79,7% объема экспорта, и 60,9% объема импорта [Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski, styczeń — grudzień 2016 roku, 2016]. С одной стороны, ЕС стал большим емким рынком сбыта для польской продукции, с другой, значительно возросла зависимость товарного экспорта Польши от экономической конъюнктуры в странах ЕС. В последние 25 лет в рамках либерализации внешнеэкономической деятельности имело место существенное снижение величины импортного таможенного тарифа. В настоящий момент средневзвешенный уровень торговый защиты польского рынка составляет 5% [World Trade Organization Trade Profiles, 2016], а в торговле со странами ЕС вообще отсутствуют какие-либо ограничения, имеет место полная свобода перемещения товаров.

Другим следствием вступления в ЕС стало размещение зарубежных производств крупных транснациональных корпораций (ТНК) на территории Польши. Это способствовало формированию производственных цепочек в промышленном производстве, модернизации обрабатывающей промышленности на основе импортных технологий. Под влиянием транснационального капитала развиваются отрасли промышленности, ориентированные на экспорт, их встраивание во внутрифирменную систему взаимоотношений в рамках ТНК. Это поставило развитие торговых отношений в зависимое отношение от политики ТНК [Габарта А. А., 2011].

Важной особенностью развития товарной структуры польского экспорта, являются его зависимость от притока иностранного капитала, который является проводником новых технологий и инноваций в национальное хозяйство. Приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ), также обуславливает импорт в Польшу инвестиционных товаров, доля которых достигает 80% в общей структуре. С одной стороны, ПИИ оказывают огромное влияние на промышленный потенциал польской экономики, ее модернизацию, с другой, являются главной причиной дефицита торгового баланса. Приток ПИИ является одним из катализаторов роста производства экспортных товаров в Польше [Габарта А. А., 2016].

Иностранный капитал оказал большое влияние на структуру польского экспорта. Если в начале периода трансформации в ее основе были товары текстильной промышленности, металлургии, деревообрабатывающей отрасли и добывающих секторов экономики, то в 2000 гг. в структуре польского импорта произошли серьезные изменения. Доля электромашиностроения в импорте удвоилась и в 2016 г. составляла 41%. Объем экспорта товаров химической отрасли вырос до 14% [Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2016 roku, 2017]. Особо стоит отметить, что за последние 25 лет в структуре польского экспорта стремительно растет доля товаров агропромышленного комплекса, которая в 2016 г. превысила 13% [Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2016 roku, 2017].

О конкурентоспособности польских товаров на внешних рынках свидетельствует географическая структура польского экспорта. Более 86% экспорта направляется в развитые страны, среди которых основным рынком сбыта, являются партнеры по ЕС (79,7%). Несмотря на то, что в 2004–2016 гг. объем экспорта в страны ЕС вырос почти в 3 раза, их доля в совокупном польском экспорте не изменилась и составила чуть более 79% [Польская статистическая служба, 2017]. Необходимо отметить, что динамика роста экспорта в новые страны ЕС была выше, чем в странах ЕС-15. В анализируемый период объем польского экспорта в страны ЕС (9+3) вырос более чем в 5 раз, а в страны ЕС-15 всего чуть

менее чем в 3 раза. Данные цифры говорят о том, что уровень внешнеэкономического сотрудничества между Польшей и странами «старой Европы» уже находился на высоком уровне накануне вступления Польши в ЕС, в то время как после 2004 г. наступила интенсификация торговых контактов с новыми странами ЕС, особенно со странами Вишеградской группы. В 2016 г. на рынки стран Вишеградской четверки было направлено 11,7% польского экспорта [Дрыночкин А.В., 2016]. Важной особенностью внешнеторговых контактов Польши со странами ЕС является положительное сальдо торгового баланса.

Важными торговыми партнерами для Польши являются европейские страны СНГ: Беларусь, Россия и Украина. В 2016 г. их доля в польском экспорте составляла 5,4% [Польская статистическая служба, 2017]. До 2014 г. объем экспорта польских товаров на рынки данных стран стремительно увеличивался. В 2004–2013 гг. величина польского экспорта выросла: в Россию — в 3,5 раза, на Украину — в 2,6 раза, в Беларусь — в 4 раза [Польская статистическая служба, 2017]. В 2014–2016 гг. произошло уменьшение на 30% объемов поставляемой продукции на этих направлениях [Польская статистическая служба, 2017]. Одной из основных причин изменения данного тренда стал экономический кризис в России, обусловленный структурными проблемами национальной экономики, снижением стоимости энергоресурсов, введением санкций, в том числе со стороны ЕС, а также вооруженный конфликт на востоке Украины. Экспорт в страны с формирующимися рынками (emergingmarkets), без учета стран СНГ вырос с 5,2% до 8,6% [Польская статистическая служба, 2017].

В 2004–2015 гг. товарная структура внешней торговли Польши подверглась существенному изменению. Основу польского экспорта составляют товары с высоким уровнем добавленной стоимости — продукция машиностроения, доля которой в товарном экспорте составляет более 40%. В анализируемый период ее величина выросла в 2,8 раза. Одновременно наблюдалась тенденция роста импорта товаров электромашиностроения, транспортного оборудования и полуфабрикатов. Знаковым событием стало достижение профицита в торговле в данной группе товаров.

Второй по значимости статьей польского экспорта является продукция химической промышленности — 13,5%. За 12 лет, прошедших со вступления Польши в ЕС объем экспорта, вырос в 3,6 раза. Несмотря на это, во внешней торговле Польши сохраняется незначительный дефицит в торговле этими товарами. В 2015 г. он составил чуть менее 7 млрд долл. США [Польская статистическая служба, 2017].

Таблица 1.
Изменения в географической структуре внешней торговли Польши в 2004–2016 гг. в млн долл. США.

	2016			Доля в экспорте, импорт, %		2004			Доля в экспорте, импорт, %	
	Экспорт	импорт	сальдо	экспорт, %	импорт, %	экспорт	импорт	сальдо	экспорт, %	импорт, %
Весь Мир	203 725,2	198 421,2	5 304,00	100,00	100,00	73 781,00	88 156,00	-14 375,00	100,00	100,00
Развитые страны	175 712,5	134 902,2	40 810,30	86,22	67,94	62 851,10	66 890,40	-4039,30	85,27	75,94
ЕС	162 376,6	120 971,9	41 404,70	79,66	60,92	58 366,90	60 110,50	-1743,60	79,23	68,26
Германия	55 696,2	46 382,3	9 313,90	27,33	23,35	22 134,00	21 481,20	652,80	30,05	24,38
Великобритания	13 440,8	5 178,9	8 261,90	6,59	2,61	3 986,50	2922,40	1064,10	5,41	3,33
Чехия	13 379,7	7 193,2	6 186,50	6,56	3,62	3 188,50	3 188,10	0,40	4,32	3,62
Франция	11 204,0	7 785,9	3 418,10	5,49	3,92	4 454,30	5 924,10	-1469,80	6,05	6,73
Италия	9 819,0	10 558,6	-739,60	4,81	5,31	4 507,80	6 934,30	-2426,50	6,12	7,90
Нидерланды	9 109,9	7 621,8	1 488,10	4,48	3,84	3 166,20	3 072,30	93,90	4,30	3,48
Швеция	5 889,6	3 467,5	2 422,10	2,89	1,75	2 577,30	2 381,30	196,00	3,51	2,71
Венгрия	5 360,5	3 535,5	1 825,00	2,63	1,78	1 317,80	1 453,40	-135,60	1,78	1,64
Испания	5 548,7	4 437,6	1 111,10	2,72	2,24	1 805,00	2 351,70	-546,70	2,46	2,67
Словакия	5 023,2	3 930,3	1 092,90	2,46	1,98	1 893,80	1 663,50	230,30	2,56	1,89
ЕАСТ	4 577,9	3 750,3	827,60	2,25	1,89	1 871,30	2 310,50	-439,20	2,51	2,61
Норвегия	2 479,2	2 096,3	382,90	1,22	1,06	1 319,20	1 268,30	50,90	1,76	1,43

	2016			Доля в экспорте, %	Доля в импорте, %	2004			Доля в экспорте, %	Доля в импорте, %
	Экспорт	импорт	сальдо			экспорт	импорт	сальдо		
Прочие развитые страны	8619,4	10 047,2	-1427,80	4,24	5,07	4263,70	4446,50	-182,80	5,74	5,05
США	4810,2	5637,1	-826,90	2,37	2,84	1775,60	2119,40	-343,80	2,40	2,40
Канада	1385,3	366,3	1019,00	0,68	0,18	264,00	245,60	18,40	0,36	0,28
Япония	591,2	2938,3	-2347,10	0,29	1,48	170,90	1711,20	-1540,30	0,23	1,95
Развивающиеся страны	16 826,4	49 068,6	-32 242,20	8,28	24,77	4263,70	12 515,90	-8 252,20	5,74	14,17
Россия	5787,2	11 559,9	-5772,70	2,85	5,83	2842,70	6390,60	-3547,90	3,82	7,22
Украина	3834,1	2016,2	1817,90	1,89	1,02	2023,40	1038,50	984,90	2,74	1,18
Беларусь	1353	797,4	555,60	0,67	0,40	565,20	698,50	-133,30	0,76	0,78
Турция	3121,7	3114,9	6,80	1,53	1,57	901,40	1111,10	-209,70	1,22	1,26
Китай	1911,1	23 945,1	-22 034,00	0,94	12,09	555,80	4064,60	-3508,80	0,75	4,59
Индия	669,5	2094,8	-1425,30	0,33	1,06	84,3	310,4	-226,1	0,11	0,35
Бразилия	363,3	908,6	-545,30	0,18	0,46	112,6	532,7	-420,1	0,15	0,62
ЮАР	557,7	307,4	250,30	0,27	0,15	102,0	122,7	-20,7	0,14	0,14

Источник: Рассчитано авторами на основе данных Польской статистической службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_3_8.aspx, дата обращения: 10.05.2017

Таблица 2. Изменения в товарной структуре внешней торговли Польши в 2004–2016 гг. в млн долл. США.

	2016			Доля в экспорте, %	Доля в импорте, %	2004			Доля в экспорте, %	Доля в импорте, %
	экспорт	импорт	сальдо			экспорт	импорт	сальдо		
Всего	203 725,2	198 421,2	5304,00	100,0	100,0	200 342,8	197 682,2	2660,7	100,0	100,0
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	26 819,70	18 919,9	7899,80	13,2	9,5	6483,6	5453,1	1030,5	8,8	6,2
Минеральные продукты	5476,70	13 385,6	-7908,90	2,7	6,7	4228,3	9198,8	-4970,5	5,7	10,4
Производство химической промышленности, каучук	28 517,10	20 118,1	8399,00	14,0	10,1	7532,5	15 385,8	-7853,3	10,2	17,5
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	1150,50	1483,2	-332,70	0,6	0,7	452,4	808,9	-356,5	0,6	0,9
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	10 048,70	7136,2	2912,50	4,9	3,6	4666,0	3681,6	984,4	6,3	4,2
Текстиль, текстильные изделия и обувь	9254,80	12 502,9	-3248,10	4,5	6,3	3955,4	5438,8	-1483,4	5,4	6,2
Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	5300,10	2946,1	2354,00	2,6	1,5	1965,5	1463,4	502,1	2,7	1,7
Металлы и изделия из них	19 120,90	20 851,9	-1731,00	9,4	10,5	9261,5	9136,3	125,2	12,6	10,4
Машины, оборудование и транспортные средства	82 758,10	77 295,2	5462,90	40,6	39,0	29656,5	35 939,6	-6283,1	40,2	40,8
Другое	15 278,70	8058,2	7220,50	7,5	4,1	5579,4	1649,9	3929,5	7,6	1,9

Источник: Рассчитано авторами на основе данных Польской статистической службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_3_12.aspx, дата обращения: 10.05.2017

После вступления Польши в ЕС в структуре ее экспорта выросло значение продукции агропромышленного комплекса, доля которого возросла до 13,3%. Объем экспорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья вырос более чем 4,1 раза. Более 80% товаров данной группы направляется на рынки развитых стран [Польская статистическая служба, 2017].

В анализируемый период Польше удалось ликвидировать дефицит торгового баланса. В 2004–2014 гг. его отрицательное значение было обусловлено увеличением объема импорта минерального сырья. С 2015 г. Польша впервые в современной истории смогла достичь положительного сальдо во внешней торговле.

Экономический кризис 2008 г. положил конец долгосрочной, положительной динамике роста польского товарооборота. В 2009 г. экспорт уменьшился на 15,5%, а импорт на 25,5% по сравнению с предшествующим годом. В 2009 г. объемы экспорта в страны ЕС уменьшились на 14,5%, в страны СНГ — на 38,1%, в том числе в Россию — на 40,6%, в Украину — на 43,3%. Импорт товаров из ЕС уменьшился на 24,5%, из стран СНГ — 37,7% [Polska 2015. Raport o stanie handlu zagranicznego, 2015: 36].

Восстановление объемов экспорта наступило достаточно быстро. Так в 2010 г. удалось достичь и превысить предкризисный объем экспорта. Восстановление импорта пришлось ждать 3 года. В 2013 г. объем экспорта был на 42% выше, чем в предкризисный 2008 г. Объем экспорта в страны ЕС в анализируемый период вырос на 41,9%. Что касается динамики польского экспорта в страны СНГ, то тут совсем другая ситуация. Несмотря на рост объема экспорта в 2010–2013 гг., в последующие годы произошел спад. В 2015 г. его величина составляла 63,2% докризисного показателя.

Основным торговым партнером Польши являются страны ЕС. В 2016 г. на внутрирегиональную торговлю приходилось более 70% польского товарооборота. Более 79% товарного экспорта было направлено на общеевропейский рынок, 60% импортных товаров поступило из стран ЕС. В 2004–2016 гг. место и роль Польши во внешней торговле ЕС постепенно возрастала. В 2016 г. польский экспорт и импорт превышали 10% от общего объема стран ЕС [Евростат, 2017]. Высокий удельный вес стран ЕС во внешнеторговых связях Польши, делает ее зависимой от общеевропейской конъюнктуры и экономической ситуации у главных торговых партнеров Польши.

В 2016 г. основным торговым партнером Польши, как в мире, так и в рамках ЕС, являлась Германия. В рамках внутрирегиональной тор-

Таблица 3. Внутрорегиональная торговля Польши со странами ЕС в 2016 гг.
в млн долл. США.

Страна	экспорт	импорт	сальдо	Доля в экспорте, %	Доля в импорте, %
Австрия	3634,3	3335,4	298,9	1,78	1,68
Бельгия	4376,4	5245,6	-869,2	2,15	2,64
Болгария	1117,1	606,3	510,8	0,55	0,31
Великобритания	13 440,8	5178,9	8261,9	6,59	2,61
Венгрия	5360,5	3535,5	1825	2,63	1,78
Германия	55 696,2	46 382,3	9313,9	27,33	23,35
Голландия	9109,9	7621,8	1488,1	4,48	3,84
Греция	893,0	510,0	383	0,44	0,26
Дания	3567,0	2294,7	1272,3	1,75	1,16
Ирландия	748,0	1656,7	-908,7	0,37	0,84
Испания	5548,7	4437,6	1111,1	2,72	2,24
Италия	9819,0	10 558,6	-739,6	4,81	5,31
Кипр	198,8	111,9	86,9	0,10	0,06
Латвия	1468,8	357,9	1110,9	0,72	0,18
Литва	2877,9	1333,3	1544,6	1,41	0,67
Люксембург	255,5	281,9	-26,4	0,13	0,14
Мальта	46,5	28,0	18,5	0,02	0,01
Португалия	818,7	640,1	178,6	0,40	0,32
Румыния	3646,1	1750,9	1895,2	1,79	0,88
Словакия	5023,2	3930,3	1092,9	2,46	1,98
Словения	761,7	694,0	67,7	0,37	0,35
Финляндия	1651,6	1586,6	65	0,81	0,80
Франция	11 204,0	7785,9	3418,1	5,49	3,92
Хорватия	665,5	194,4	471,1	0,33	0,10
Чехия	13 379,7	7193,2	6186,5	6,56	3,62
Швеция	5889,6	3467,5	2422,1	2,89	1,75
Эстония	1128,6	242,0	886,6	0,55	0,12

Источник: Рассчитано авторами на основе данных Польской статистической службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_3_8.aspx, дата обращения: 10.05.2017.

говли доля этой страны во всем товарообороте Польши составляла 36%. В 2016 г. более 60% внутрирегионального товарооборота, помимо Германии приходилось еще на 4 государства: на Чехию — 7,3%, на Италию — 7,2%, на Францию — 6,7% и на Великобританию — 6,6% [Польская статистическая служба, 2017]. В 2004–2016 г. товарооборот с Германией вырос почти в 2,3 раза и составил 102,078 млрд долл. США. В анализируемый период товарный экспорт в Германию вырос в 2,6 раза и составил 55,696 млрд долл. США (34% от объема внутрирегионального экспорта), импорт из Германии увеличился в 2,2 раза до 46,382 млрд долл. США (38,3% от объема внутрирегионального импорта). В 2016 г. основу польского экспорта в Германию составляли: машины, оборудование и транспортные средства — 38,5%, продукция химической промышленности — 12,9%, продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье — 10,9%, металлы и изделия из них — 10,6%, текстильные изделия и обувь — 6,9%, древесина и целлюлозно-бумажные изделия — 6,7% [Польская статистическая служба, 2017].

Вторым по значимости торговым партнером, с точки зрения экспорта польской продукции в 2016 г. являлась Великобритания. В 2004–2016 гг. товарооборот с Великобританией вырос более чем в 2,7 раза и составил 18,619 млрд долл. США. В анализируемый период товарный экспорт в Великобританию вырос в 3,4 раза и составил 13,440 млрд долл. США (8,3% от объема внутрирегионального экспорта), импорт из Великобритании увеличился в 1,8 раза до 5,178 млрд долл. США (4,3% от объема внутрирегионального импорта). Основу польского экспорта в Великобританию составляют: машины, оборудование и транспортные средства — 43,5%, продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье — 17,7%, продукция химической промышленности — 11,7%, Древесина и целлюлозно-бумажные изделия — 5,4%, металлы и изделия из них — 4,5% [Польская статистическая служба, 2017].

В 2016 г. Чехия заняла третье место во внутрирегиональном польском экспорте — 8,2%. В 2004–2016 г. товарооборот с Чехией вырос более чем в 6,4 раза и составил 20,572 млрд долл. США, экспорт вырос в 4,2 раза и составил 13,378 млрд долл. США, импорт из Чехии увеличился в 2,3 раза до 7,193 млрд долл. США (5,9% от объема внутрирегионального импорта). В 2016 г. основу польского экспорта в Чехию составляли: машины, оборудование и транспортные средства — 31,2%, продукция химической промышленности — 14,8%, металлы и изделия из них — 14,5%, продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье — 13,4%, минеральные продукты — 9,1% [Польская статистическая служба, 2017].

В анализируемый период Франция заняла четвертое место во внутрирегиональном польском экспорте — 6,9%. В 2004–2016 гг. товарооборот вырос в 1,8 раза и составил 18,989 млрд долл. США, экспорт вырос в 2,5 раза и составил 11,204 млрд долл. США, импорт увеличился в 1,3 раза до 7,785 млрд долл. США (6,4% от объема внутрирегионального импорта). Основу польского экспорта во Францию составляют: машины, оборудование и транспортные средства — 46,4%, продукция химической промышленности — 15,4%, продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье — 12,3%, металлы и изделия из них — 7,7% [Польская статистическая служба, 2017].

Пятерку стран-лидеров среди направлений польского экспорта замыкает Италия. В 2004–2016 гг. товарооборот вырос в 1,8 раза и составил 20,377 млрд долл. США, экспорт вырос в 2,2 раза и составил 9,819 млрд долл. США, импорт увеличился в 1,5 раза до 10,558 млрд долл. США (8,7% от объема внутрирегионального импорта). Основу польского экспорта в Италию составляют: машины, оборудование и транспортные средства — 50,9%, продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье — 15%, продукция химической промышленности — 12,9% [Польская статистическая служба, 2017]. Несмотря на ряд существенных изменений, имевших место в польской экономике за последние четверть века, Россия хоть и уступила первое место во внешнеэкономических связях Польши, но продолжает оставаться одним из основных ее торговых партнеров.

Характерной чертой польско-российского экономического сотрудничества является «асимметрия субъектов взаимодействия. Если главными корпоративными партнерами с российской стороны выступают крупные компании и концерны, то с польской стороны в торговле участвуют преимущественно средние и малые предприятия» [Россия и Центрально-Восточная Европа: взаимоотношения в 2011–2013 гг., 2014: 9]. Такое положение дел делает двустороннее сотрудничество затруднительным, так как для крупных российских компаний, часто государственных, польские малые и средние предприятия не являются по объективным причинам «достойными партнерами» для кооперации ввиду разных целей и задач, стоящих перед каждой из сторон. Польские предприятия рассматривают рынки стран ЦВЕ, в том числе российский, как рынки сбыта для своих товаров. В связи с этим, экономическое сотрудничество в большей степени сводится к торговым операциям. Польские компании очень настороженно относятся к осуществлению инвестиций в российскую экономику. В первую очередь, как это уже упоминалось ранее, это связано со слабостью самих польских субъектов, во вторую —

с неблагоприятным деловым климатом в России. Российские компании в большинстве случаев проявляют интерес преимущественно к топливно-энергетическому комплексу и химической отрасли в странах ЦВЕ. Так как в Польше государство относится с большим подозрением к попыткам проникновения российского капитала в стратегические отрасли экономики, объем российских инвестиций в экономику Польши невелик. В 2004–2014 гг. товарооборот Польши с Россией увеличился более чем в 3,5 раза, с 9,233 млрд долл. до 32,833 млрд долл. [Польская статистическая служба, 2017]. Объем экспорта в Россию вырос с 2,842 млрд долл. до 9,413 млрд долл. [Польская статистическая служба, 2017]. На протяжении всего этого периода Россия входила в десятку основных экспортных рынков, занимая в ней 5–7 место. В настоящее время доля России в экспорте Польши увеличилась с 3,82% до 4,23% [Польская статистическая служба, 2017].

В анализируемый период товарная структура внешней торговли Польши с Россией подверглась изменению. Хотя в абсолютных значениях экспорт по всем основным товарным группам увеличился, произошли

Таблица 4. Основные показатели польского экспорта в Россию

период	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
экспорт, млрд долл. США	2,843	3,961	4,711	6,432	8,917	5,015	6,618	8,532	9,890	10,805	9,414
в % к предыдущему периоду	—	139,3	119,0	136,5	138,6	56,2	132,0	128,9	115,9	109,3	87,1
доля России в польском экспорте в %	3,8	4,4	4,3	4,6	5,2	3,7	4,2	4,5	5,3	5,3	4,2
место России среди направлений польского экспорта	7	6	6	6	6	7	7	6	5	5	6

Источник: Рассчитано авторами на основе данных Польской статистической службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_3_8.asp, дата обращения: 10.05.2017

изменения в его структуре. Основой польского экспорта в Россию остались товары с высоким уровнем добавленной стоимости — продукция машиностроения, доля которой в общем объеме экспорта выросла с 25,5% до 38,4%. Стоимостной объем экспорта данной группы товаров вырос почти в пять раз. Второй по значимости статьей польского экспорта в Россию является продукция химической промышленности. За 10 лет объем экспорта в Россию в стоимостном выражении вырос более чем в три раза, но ее доля в товарном экспорте уменьшилась с 22,6% до 20,7%.

После вступления Польши в ЕС в структуре ее экспорта в Россию немного уменьшилось значение продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, доля которых уменьшилась с 17,6% до 12,7%. Но при этом стоимостной объем экспорта товаров агропромышленного комплекса вырос более чем два раза.

С августа 2014 г. из-за введенных Россией контрсанкций на импорт продовольственных товаров из стран ЕС, а также в связи со сложной экономической ситуацией в России импорт товаров из Польши стал заметно уменьшаться. В 2015 г. объем польского экспорта в Россию уменьшился до 5,706 млрд долл., а в 2016 г. он незначительно вырос до 5,787 млрд долл. США [Польская статистическая служба, 2017]. Несмотря на то что Россия смогла удержать восьмое место среди главных направлений польского экспорта, удельный вес России в общем экспорте Польши в 2016 г. уменьшился до 2,85% [Польская статистическая служба, 2017]. В 2004–2014 гг. существенных изменений в структуре польского импорта из России не произошло. Основными импортируемыми товарами являются минеральные продукты. В анализируемый период стоимостной объем импорта данной группы товаров вырос в три раза [Польская статистическая служба, 2017]. Но, несмотря на это, их удельный вес в структуре импорта уменьшился с 87,3% до 73,8% [Польская статистическая служба, 2017]. Интересным фактом является рост объема экспорта из России в Польшу произведений искусства, предметов коллекционирования и антиквариата. Согласно данным Польской статистической службы, в 2004–2014 гг. доля данной товарной группы в удельном весе польского импорта из России выросла с 0,04% до 14,5% [Польская статистическая служба, 2017].

В Польше разработан механизм поддержки отечественного экспорта. Одним из ключевых государственных учреждений, который содействует польским экспортерам в осуществлении их внешнеэкономической деятельности, является Банк национального хозяйства (BankGospodarstwaKrajowego, BGK).

Таблица 5. Основные показатели польского импорта из России

период	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
экспорт, млрд долл. США	6,391	8,986	12,145	14,353	20,545	12,834	18,206	25,535	27,965	25,265	23,420
в % к преды- дущему периоду	—	140,6	135,2	118,2	143,1	62,5	141,9	140,3	109,5	90,3	92,7
доля России в поль- ском импорте, в %	7,2	8,9	9,7	8,7	9,7	8,5	10,2	12,1	14,0	12,1	10,3

Источник: Рассчитано авторами на основе данных Польской статистической службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_3_8.asp, дата обращения: 10.05.2017

В ситуациях, когда ухудшается состояние мировой экономики, замедляются темпы роста мировой торговли, коммерческие банки, основной целью, которых является максимизация своей прибыли, начинают относиться более осторожно к предоставлению кредитов для реализации рискованных проектов. Экспортноориентированные предприятия, которые осуществляют свою внешнеэкономическую деятельность в странах, испытывающих экономические сложности, сталкиваются с дополнительными сложностями при финансировании своих экспортных операций. Коммерческие банки, которые раньше при благоприятной конъюнктуре развития мирового хозяйства, предоставляли вышеупомянутым компаниям кредиты для осуществления экспортных операций, стали отказывать своим клиентам в предоставлении финансовых ресурсов из-за возросшего риска. Некоторые из них готовы продолжить финансировать своих клиентов, но под более высокий банковский процент. В этом случае, экспортноориентированные предприятия лишаются возможности вести экономическую деятельность в странах, где местные контрагенты сталкиваются с высокими рисками невыполнения своих финансовых обязательств. В большинстве развитых стран ответом на этот вызов стала разработка государственных программ поддержки экспорта. В условиях экономического кризиса государству выгодно стимулировать внешний

спрос на производимые местными компаниями товары. Поэтому, если иностранный импортер предъявляет интерес к продукции отечественного производителя, но при этом не имеет достаточных собственных средств для осуществления импортной операции, он может рассчитывать на помощь в стране экспортера в виде экспортного кредита. Одной из основных задач банка BGK является предоставление экспортных кредитов.

Механизмы поддержки отечественного экспорта путем предоставления экспортных кредитов регулируется международными соглашениями. Необходимо упомянуть об одном из первых договоров в этой области — Консенсусе ОЭСР от 1978 г., который после множества, внесенных в него изменений, действует в настоящее время под названием «Соглашение о принципах официально поддерживаемых экспортных кредитов». Главная идея соглашения заключается в том, что конкуренция среди экспортноориентированных производителей из стран ОЭСР должна основываться на двух параметрах: качестве произведенной продукции и ее цене. Необходимо исключить соперничество между странами в предоставлении субсидий экспортерам — более льготных условий экспортных кредитов.

Для Польши, которая является членом ЕС, помимо вышеупомянутого Консенсуса ОЭСР, ключевыми нормативными актами при разработке программ поддержки экспорта, являются также решения Рабочей группы по вопросам экспортных кредитов в области гармонизации условий предоставления и страхования экспортных кредитов. Директива Совета ЕС 98/29/ЕС от 7 мая 1998 г. «о гармонизации ключевых положений относительно страхования экспортных кредитов в части операций со среднесрочным и долгосрочным страхованием» является основополагающим документом для деятельности польской Корпорации по страхованию экспортных кредитов (Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, KUKE). Основным инструментом поддержки предоставления экспортных кредитов является их страхование корпорацией KUKE, а также Программа субсидирования ставок по экспортным кредитам.

Развитие системы страхования экспортных кредитов началось в Польше намного позже, чем в развитых странах. В 1991 г. была создана государственная Корпорация по страхованию экспортных кредитов (KUKE). Основной ее задачей стало содействие развитию экспорта польских товаров на внешние рынки путем усиления позиций польских экспортеров, их товаров и услуг на зарубежных рынках. По состоянию на 1 января 2016 г. акционерами корпорации KUKE являлись: польское государство — 63,31% акции и банк BGK — 36,69% акции [Корпорация по страхованию экспортных кредитов, 2016].

Страхование экспортных кредитов данной корпорацией может происходить в разных формах: прямого страхования, перестрахования или предоставления страховой гарантии. Объектом страхования могут быть, как страхование коммерческого риска, так и страхование политических рисков, если экспортный договор был заключен на срок 2-х и более лет. В случае если внешнеэкономическая сделка была заключена на срок не превышающей 2-х лет, то объектом страхования может выступать нерыночный риск. Также экспортеры имеют возможность застраховать риск изменения валютных курсов.

Корпорация KUKЕ предоставляет экспортерам, как услуги государственного страхования внешнеторговых операций, то есть гарантом, по которым выступает польское государство, так и собственные, коммерческие страховые продукты. Хотя основными адресатами страхования экспортных кредитов являются польские экспортеры, осуществляющие свою внешнеэкономическую деятельность на рынках с высоким риском невыполнения платежных обязательств по заключенным с ними сделкам, данная система ввиду ряда причин играет незначительную роль в развитии польской внешней торговли. В период предшествующий вступлению Польши в ЕС, в структуре предоставляемых корпорацией KUKЕ страховых продуктов, доминировали экспортные контракты со сроком реализации 2 и более лет. После 2005 г. наблюдается тенденция роста доли экспортных контрактов со сроком выполнения до 2 лет. Это означает, что польские экспортеры стали чаще заключать краткосрочные договора со своими контрагентами. Этот тренд усилился в период экономического кризиса. В 2015 г. доля застрахованных корпорацией KUKЕ экспортных операций в общем объеме польского экспорта составляла чуть больше 0,25% [Raport Roczny z działalności Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. za 2015 rok, 2016]. Если отдельно проанализировать структуру заключенных договоров на страхование экспортных операций по сроку их реализации: до 2-х лет и от 2-х более лет, то получается, что около 70% из них это краткосрочные контракты. В структуре гарантируемых корпорацией KUKЕ экспортных контрактов со сроком реализации до 2-х лет доминируют внешнеэкономические сделки со странами СНГ (89,3%). На долю России приходится 44,7%, Украины — 17,5%, Белоруссии — 16,8%. В отраслевой структуре экспортных контрактов, по которым корпорация KUKЕ предоставила гарантии на пластмассы и изделия из них приходилось — 16%, продукцию электромашиностроения — 12,8%, продукцию агропромышленного комплекса — 11,7%, продукцию химической промышленности — 8,7% [Raport Roczny z działalności Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. za 2015 rok, 2016].

В 2015 г. доля экспортных контрактов со сроком реализации от 2-х и более лет в общем объеме застрахованных договоров корпорацией KUKE составляла менее 30% [Raport Roczny z działalności Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. za 2015 rok, 2016]. Одной из основных причин столь низкой степени использования страховых продуктов корпорации KUKE польскими экспортерами, является низкая осведомленность последних о государственных механизмах поддержки экспорта в Польше. Другой причиной является нежелание нести дополнительные расходы, связанные с приобретением страховых услуг. Также необходимо упомянуть, что сложная и бюрократизированная система одобрения получения страховых гарантий экспортных контрактов, отталкивает экспортеров от этого инструмента стимулирования внешнеэкономической деятельности [Grzegorz Konat, Wanda Karpińska-Mizelińska, Tadeusz Smuga, 2011: 29].

В условиях мирового экономического кризиса и необходимости минимизировать ущерб от уменьшения степени кредитования коммерческими банками торговых кредитов, польское правительство в 2009 г. приняло дополнительную государственную программу «Поддержки польского экспорта путем предоставления Банком Национальной Экономии кредитов зарубежным покупателям польских товаров и услуг или их банкам со страховой защитой Корпорации по страхованию экспортных кредитов». Ее оператором является банк BGK. В программе также участвуют корпорация KUKE и Министерство финансов Республики Польша. Программа предусматривает предоставление кредита на срок от 2 до 10 лет импортеру польской продукции или его банку. Также, в рамках программы есть возможность воспользоваться получением аккредитива с постфинансированием или дисконта аккредитива с отсрочкой платежа до 2 лет. Предоставляемые экспортные кредиты в рамках программы страхуются корпорацией KUKE. Экспортные кредиты могут быть предоставлены в иностранной валюте: долларах США или евро. Основными двумя требованиями для участия в программе является польское происхождение товара и обязательное страхование торговой сделки корпорацией KUKE. Иностраный импортер, который изъявил желание приобрести польский товар, может напрямую или через свой банк обратиться в банк BGK за кредитом. После соблюдения всех формальностей и одобрения сделки банком BGK, последний осуществляет перевод денежных средств польскому экспортеру, а от иностранного импортера получает напрямую или через его банк процентные отчисления. Другим важным условием получения экспортного кредита является необходимость осуществить предоплату импорте-

ром 15% стоимости контракта в адрес польского экспортера [Воротников В. В., Габарта А. А., Дымшиц Н. С., Лесная Г. М., Мальгин А. В., 2016: 140]. Для польских экспортноориентированных производителей вышеописанные программы очень выгодны, так как предоставление экспортного кредита означает для польских экспортеров перенесение рисков по оплате торговой сделки на государство, а также является возможностью получить финансирование экспорта на рынки с повышенным риском. При реализации такой сделки экспортер может предложить своему зарубежному контрагенту отсрочку платежа по контракту. Основными бенефициарами данной программы являются польские экспортеры, поставляющие свою продукцию преимущественно на рынки стран СНГ, Азии и Африки.

Таким образом, за последние четверть века структура внешней торговли Польши, ее географическая направленность существенно изменились. Имела место переориентация значительной части торговых потоков с бывших социалистических стран на новых партнеров по интеграционному объединению. С одной стороны, транснациональные компании существенным образом изменили структуру внешней торговли страны, увеличив в ней долю промышленных товаров. Польская экономика была встроена в производственные цепочки ТНК. С другой стороны, транснациональные корпорации способствовали притоку значительных объемов прямых зарубежных инвестиций, что способствовало модернизации польского национального хозяйства. Для стимулирования экспорта польских товаров, правительство Польши разработало программу государственной поддержки экспорта, которую реализуют Банком национального хозяйства совместно с польской Корпорацией по страхованию экспортных кредитов.

Характерной чертой польско-российского экономического сотрудничества в анализируемый период является асимметрия субъектов взаимодействия. Если главными корпоративными партнерами с российской стороны в этот период выступали крупные компании и концерны, то с польской стороны в торговле участвовали преимущественно средние и малые предприятия. Такое положение дел делает двустороннее сотрудничество затруднительным, так как для крупных государственных российских компаний польские малые и средние предприятия не являются достойными партнерами для кооперации ввиду разных целей и задач, стоящих перед каждой из сторон. Польские предприятия рассматривают рынки стран ЦВЕ, в том числе российский, как рынки сбыта для своих товаров. В связи с этим, экономическое сотрудничество в большей степени сводится к торговым операциям. Основой польско-

го экспорта в Россию остаются товары с высоким уровнем добавленной стоимости — продукция машиностроения, доля которой в общем объеме экспорта выросла с 25,5% до 38,4%. Стоимостной объем экспорта данной группы товаров вырос почти в пять раз. Второй по значимости статьей польского экспорта в Россию является продукция химической промышленности. Учитывая вышеназванную тенденцию, необходимо и дальше развивать торгово-экономические отношения Польши с Россией.

Литература

1. Воротников В. В., Габарта А. А., Дымшиц Н. С., Лесная Г. М., Мальгин А. В. Польша: политика, экономика, общество, Аспект Пресс, Москва, 2016, стр. 140.
2. Габарта А. А. Анализ состояния польской экономики через семь лет после вступления страны в ЕС [Электронный ресурс] // Мировое и национальное хозяйство, — №3(18), [Электронный ресурс] URL: <http://www.mirec.ru/2011-03/analiz-sostoyaniya-polskoj-ekonomiki-cherez-sem-let-posle-vstupleniya-v-es>, (дата обращения: 10.05.2017).
3. Габарта А. А. Особенности внешнеторговой и инвестиционной политики Польши, Современная Европа, 2016. № 6 (72). стр. 98.
4. Дрыночкин А. В. Внешнеэкономические связи России и Вишеградской группы // Современная Европа, 2016. № 6 (72)
5. Официальный сайт польской Корпорации по страхованию экспортных кредитов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kuke.com.pl/o-kuke/akcjonariusze/>, дата обращения: 24.04.2016.
6. Россия и Центрально-Восточная Европа: взаимоотношения в 2011–2013 гг. / Отв. ред. И. И. Орлик. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 9.
7. Статистические данные Всемирного Банка [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://data.worldbank.org/indicator/>, дата обращения: 9.05.2017.
8. Статистические данные Евростат [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tet00002&language=en>, дата обращения: 10.05.2017.
9. Статистические данные Министерства экономического развития Республики Польша, [Электронный ресурс] URL: [https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/analiza-i-ocena-polskiej-gospodarki/analizy-z-obszaru-handlu-gospodarczego/#Informacja o handlu zagranicznym Polski](https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/analiza-i-ocena-polskiej-gospodarki/analizy-z-obszaru-handlu-gospodarczego/#Informacja%20o%20handlu%20zagranicznym%20Polski), дата обращения: 9.05.2017
10. Статистические данные польской статистической службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_3_8.aspx, дата обращения: 10.05.2017.

11. Grzegorz Konat, Wanda Karpińska-Mizelińska, Tadeusz Smuga, Znaczenie ubezpieczeń eksportowych w Polsce w latach 2000–2009, *Gospodarka Narodowa*, nr.5–6 2011, Szkoła Główna Handlowa, maj-czerwiec 2011, p.29
12. Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2016 roku. Ministerstwo Rozwoju RP, Departament Strategii Rozwoju, , [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.mr.gov.pl/media/34776/Ocena_sytuacji_w_handlu_zagranicznym_2016.pdf, дата обращения: 09.05.2017.
13. Polska 2015. Raport o stanie handlu zagranicznego, Ministerstwo Gospodarki RP, Departament Strategii i Analiz, Warszawa 2015, p.36.
14. Raport Roczny z działalności Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. za 2015 rok (działalność gwarantowana przez Skarb Państwa), Warszawa, 2016
15. Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski, styczeń — grudzień 2016 roku, Ministerstwo Rozwoju, Departament Strategii Rozwoju, [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.mr.gov.pl/media/33325/HZ_Syntetyczna_informacja_01_12_2016.pdf, дата обращения: 09.05.2017.
16. World Trade Organization Trade Profiles 2016, World Trade Organization, [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles16_e.pdf, дата обращения: 09.05.2017.

SPECIFICS OF POLISH FOREIGN TRADE COOPERATION AFTER ACCESSION TO THE EU

Andrzej Habarta

Abstract. *The article examines the specifics of Polish foreign trade cooperation in 2004–2016. After Poland's accession to the EU in 2004, significant changes took place, especially in the geographical orientation of Polish foreign trade. Trade flows of Poland were reorientation from the former socialist countries to new partners in EU. At the present moment, most of the Polish exports, as imports are intra-regional trade. The article analyzes the impact and the role of multinational companies on the structure of Polish foreign trade. The article highlighted the characteristic features of the geographical structure of foreign trade of Poland, its scale and dynamics at the present stage. In addition, it is described the specificity of state's support to the exporting firms. Analyzes characteristic features of Polish-Russian economic cooperation. If major corporate partners from the Russian side in the analyzed period was large companies and corporations, from the Polish side in the trade involved mostly small and medium enterprises.*

Key words: *Central Europe, Poland, Trade, EU, Russia, foreign trade, exports, imports, intra-regional trade, inter-national capital flows, foreign direct investment, FDI.*

References

1. Vorotnikov V.V., Habarta A., Dymshits N.S., Lesnaya G.M., Malgin A.V., Polsha: politika, ehkonomika, obshhestvo, Aspekt Press, Moscow, 2016, P. 140.
2. Habarta A., Analiz sostoyaniya polskoj ehkonomiki cherez sem let posle vstupleniya strany v EC // Mirovye i natsionalnoe khozyajstvo, — №3(18), available at: URL: <http://www.mirec.ru/2011-03/analiz-sostoyaniya-polskoj-ekonomiki-cherez-sem-let-posle-vstupleniya-v-es>, (Accessed: 10.05.2017).
3. Habarta A., Osobennosti vneshnetorgovoj i investitsionnoj politiki Pol'shi, Sovremennaya Evropa, 2016. № 6 (72).
4. Drynochkin A.V. Vneshneehkonomicheskie svyazi Rossii i Vishegradskoj grupy// Sovremennaya Evropa, 2016. № 6 (72)
5. Official website " Export Credit Insurance Corporation Joint Stock Company (KUKE)", available at: URL: <http://www.kuke.com.pl/o-kuke/akcjonariusze/>, (Accessed: 24.04.2016).
6. Rossiya i Tcentralno-Vostochnaya Evropa: vzaimootnosheniya v 2011–2013. / Otv. red. I.I. Orlik. M.: IEH RAN, 2014.
7. Official website " World Bank", available at: URL: <http://data.world bank.org/indicator/>, (Accessed: 9.05.2017).
8. Official website " Eurostat", available at: URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tet00 002&language=en>, (Accessed: 10.05.2017).
9. Official website "Ministry of Economy of the Republic of Poland", available at: URL: <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/analiza-i-ocena-polskiej-gospodarki/analizy-z-obszaru-handlu-gospodarczego/#Informacja o handlu zagranicznym Polski>, (Accessed: 9.05.2017).
10. Official website " Central Statistical Office of Poland (GUS)" available at: URL: http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefinowane/RAP_SWAID_HZ_3_8.aspx, (Accessed: 10.05.2017).
11. Grzegorz Konat, Wanda Karpińska-Mizelińska, Tadeusz Smuga, Znaczenie ubezpieczeń eksportowych w Polsce w latach 2000–2009, Gospodarka Narodowa, nr.5–6 2011, Szkoła Główna Handlowa, maj-czerwiec 2011, p.29
12. Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2016 roku. Ministerstwo Rozwoju RP, Departament Strategii Rozwoju, available at: URL: https://www.mr.gov.pl/media/34776/Ocena_sytuacji_w_handlu_zagranicznym_2016.pdf, (Accessed: 09.05.2017).
13. Polska 2015. Raport o stanie handlu zagranicznego, Ministerstwo Gospodarki RP, Departament Strategii i Analiz, Warszawa 2015, p.36.
14. Raport Roczny z działalności Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. za 2015 rok (działalność gwarantowana przez Skarb Państwa), Warszawa, 2016

15. Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski, styczeń — grudzień 2016 roku, Ministerstwo Rozwoju, Departament Strategii Rozwoju, available at: URL: https://www.mr.gov.pl/media/33325/HZ_Syntetyczna_Informacja_01_12_2016.pdf, (Accessed: 09.05.2017).
16. World Trade Organization Trade Profiles 2016, World Trade Organization, available at: URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles16_e.pdf, (Accessed: 09.05.2017).

Информация об авторе

А. А. Габарта

кандидат экономических наук, доцент кафедры Мировой экономики МГИМО МИД России, e-mail: andrzej_habarta@yahoo.com.

Andrzej Habarta

PhD (Economics), Associate Professor, Departament of Word Economy, Moscow State Institute of International Relations MFA Russia, e-mail: andrzej_habarta@yahoo.com

Научное издание

«25 ЛЕТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ»

Сборник материалов X Конвента РАМИ

(Москва, 8–9 декабря 2016 г.)

В пяти томах

Том 4

РОССИЯ И СОВРЕМЕННЫЙ МИР:

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

В двух частях

Часть 2

Согласно Федеральному закону РФ от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ
данная продукция маркировке не подлежит

Компьютерная верстка
и художественное оформление А. С. Туманова

Подписано в печать 25.10.2017

Формат 60×84¹/₁₆. Усл. печ. л. 26,6. Уч.-изд. л. 23,4

Тираж экз. 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