

# Евразийский юридический журнал

№ 2 (105) 2017

## Редакционный совет журнала

### Председатель

**МАКЕВИЧ Игорь Михайлович**, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина – МГЮА)

### Заместитель председателя

**БЕКШЕВ Камилль Абдулович**, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина – МГЮА)

### Члены редакционного совета

**АБАШИДЗЕ Аслан Хусейнович**, д.ю.н., профессор (Российский университет дружбы народов)  
**БАТХИЕВ Рашид Хусейнович**, к.ю.н., судья верховного суда Российской Федерации в отставке  
**БИРЮКОВ Павел Николаевич**, д.ю.н., профессор (Воронежский государственный университет)  
**БОНДАРЕНКО Виктор Николаевич**, д.ф.н., профессор (Башкирский государственный педагогический университет им. М. Акмуллы, г. Уфа)  
**БУРЕНИНА Ирина Валерьевна**, д.э.н., профессор (Уфимский государственный нефтяной технический университет)  
**БЫСТРОВ Григорий Ефимович**, д.ю.н., профессор (Российский государственный аграрный университет – Московская сельскохозяйственная академия им. К. А. Тимирязева – РГАУ-МСХА)  
**ВАЛЕЕВ Револь Миргалимович**, д.ю.н., профессор (Казанский (Приволжский) федеральный университет – КФУ)  
**ГРАЧЕВА Елена Юрьевна**, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет)  
**ГУСЕЙНОВ Абдусалам Абдулкеримович**, д.ф.н., академик РАН (Институт философии РАН)  
**ЗОЛОТОВ Александр Владимирович**, д.э.н., профессор (Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского – ННГУ)  
**ИСМАИЛОВ Шавкат Махмудович**, д.ю.н., профессор, государственный советник юстиции Республики Таджикистан  
**КРИВЕНЬКИЙ Александр Иванович**, д.и.н., профессор (Московский городской педагогический университет)  
**КОРБУТ Людмила Васильевна**, ученый секретарь Российской ассоциации международного права  
**КОЧАРЯН Виген Владимирович**, к.ю.н., доцент (Ереванский государственный университет)  
**ЛЕШКЕВИЧ Татьяна Геннадьевна**, д.ф.н., профессор (Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону)  
**ЛУКОВ Валерий Андреевич**, д.ф.н., профессор (Московский гуманитарный университет – МосГУ)  
**МАПЕЕВ Юрий Николаевич**, д.ю.н., профессор (Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России)  
**МАУЛЕНОВ Касым Сырбаевич**, д.ю.н., профессор (Международный университет информационных технологий, г. Алматы, Республика Казахстан)  
**МИШАЛЬЧЕНКО Юрий Владимирович**, д.э.н., профессор (Санкт-Петербургский государственный университет)  
**МУХАМЕТШИН Фаим Баязитович**, д.ю.н., профессор (Уфимский юридический институт МВД России)  
**НЕЧЕВИН Дмитрий Константинович**, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина – МГЮА)  
**НИГМАТУЛЛИН Ришат Вахидович**, д.ю.н., профессор (Уфимский юридический институт МВД России)  
**РОМАНОВСКАЯ Вера Борисовна**, д.ю.н., профессор (Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского – ННГУ)  
**САЛИХОВ Гафур Губаевич**, д.ф.н., профессор (Башкирский государственный университет)  
**СИНЕЛЬНИКОВА Валентина Николаевна** – д.ю.н., профессор (Высшая школа экономики)  
**СИНЮКОВ Владимир Николаевич**, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина – МГЮА)  
**СМАГУЛОВ Асылбек Айжарыкович**, д.ю.н., профессор (Институт законодательства Республики Казахстан)  
**СМИРНОВ Андрей Вадимович**, д.ф.н., академик РАН (Институт философии РАН)  
**СТЕПИН Вячеслав Семенович**, д.ф.н., академик РАН (Институт философии РАН, Президент Российского философского общества)  
**ТИТОВ Вадим Александрович**, д.ф.н., профессор (Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова – РЭА)  
**ФАРХУТДИНОВ Инсур Забирович**, д.ю.н. (Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва),  
Председатель редакционной коллегии (Главный редактор)  
**ФАТКУДИНОВ Зуфар Максумович**, д.ю.н., профессор (Университет управления «ТИСБИ», г. Казань)  
**ФАХРУТДИНОВА Елена Валерьевна**, д.э.н., профессор (Казанский (Приволжский) федеральный университет – КФУ)  
**ХАЙКИН Марк Михайлович**, д.э.н., профессор (Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», г. Санкт-Петербург)  
**ХАРЛАМОВ Андрей Викторович**, д.э.н., профессор (Санкт-Петербургский государственный экономический университет)  
**ЧИБИНЕВ Анатолий Михайлович**, д.э.н., профессор (Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет)  
**ЧУМАКОВ Александр Николаевич**, д.ф.н., профессор (Финансовый университет при Правительстве РФ, Первый вице-президент Российского философского общества)  
**ШУВАНОВ Станислав Александрович**, Председатель МОД Российской службы мира, ветеран Дипломатической службы России  
**ЯСТРЕБОВ Олег Александрович**, д.ю.н., д.э.н., профессор (Российский университет дружбы народов – РУДН)

Издается при содействии Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Международный научный и научно-практический юридический журнал. Свободная трибуна по обмену мнениями по теории и практике права в Российской Федерации, странах Содружества Независимых Государств (СНГ) и дальнего зарубежья.

С 1 марта 2010 международный научно-практический журнал «Евразийский юридический журнал» был включен в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по юридическим наукам. С 1 декабря 2015 года «Евразийский юридический журнал» включен в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по трем специальностям: 12.00.00 Юридические науки 08.00.00 Экономические науки 09.00.00 Философские науки (список Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации).

Издается с октября 2007 г.  
Выходит ежемесячно с января 2009 г.

Все права защищены и охраняются законодательством Российской Федерации об авторском праве.

Ни одна из частей настоящего издания и весь журнал в целом не могут быть воспроизведены, переведены на другой язык, сохранены на печатных формах или любым другим способом обращены в иную форму хранения информации без предварительного согласования и письменного разрешения редакции. Ссылки на настоящее издание обязательны.

За содержание опубликованной рекламы редакция ответственности не несет. Точка зрения авторов статей, иных материалов, опубликованных в «Евразийском юридическом журнале», может не совпадать с точкой зрения редакции.

Идея проекта и его осуществление принадлежат Фархутдинову И.З. с 2007 года.

© Евразийский юридический журнал, 2017

Подписано в печать 15.03.2017  
Формат 62x84 1/8. Усл. печ. л. 21,11.  
Тираж 1500 экз.  
Руководитель интернет-проектов – Фархутдинов Д. И.,  
Компьютерная верстка – Брылев С. О.  
Адрес редакции: 119034, г. Москва, ул. Пречистенка, д. 10.  
тел.: (499) 766-91-92,  
+7 (917) 40-10-889  
email: eurasialaw@mail.ru,  
eurasianoffice@yandex.ru  
http://www.eurasialaw.ru,  
www.eurasialegal.info  
www.eurasia-allnews.ru

# Eurasian Law Journal

№ 2 (105) 2017

## Editorial council

### Chairman

*MATSKEVICH Igor Mikhailovich*, Ph.D. in Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

### Vice-Chairman

*BEKYASHEV Kamil Abdulovich*, Ph.D. in Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

### Editorial council members

*ABASHIDZE Aslan Huseynovich*, Ph.D. in Law, Professor (People's Friendship University of Russia)

*BATKHIEV Rashid Huseynovich*, Ph.D. in Law, ex-judge of the Supreme Court of the Russian Federation

*BIRYUKOV Pavel Nikolaevich*, Ph.D. in Law, Professor (Voronezh State University)

*BONDARENKO Victor Nikolaevich*, Ph.D. in Philosophy, Professor (Bashkir State Pedagogical University of M. Akmulla, Ufa)

*BURENINA Irina Valerjevna*, Ph.D. in Economics, Professor (Ufa State Petroleum Technological University)

*BYSTROV Grigory Efimovich*, Ph.D. in Law, Professor (Russian State Agrarian University – K.A. Timiryazev Moscow Agricultural Academy (RSAU-MAA))

*CHIBINEV Anatoliy Mikhailovich*, Ph.D. in Economics, Professor (Sankt-Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering)

*CHUMAKOV Alexandr Nikolaevich*, Ph.D. in Philosophy, Professor (Financial University under the Government of the Russian Federation, First Vice-Chairman of the Russian Philosophical Society)

*FAKHRUTDINOVA Elena Valerjevna*, Ph.D. in Economics, Professor (Kazan (Volga region) Federal University)

*FARKHUTDINOV Insur Zabirovich*, Ph.D. in Law (Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow), Chairman of the Editorial Board (Editor-in-Chief)

*FATKUDINOV Zufar Maksumovich*, Ph.D. in Law, Professor (University of Management «TISBI», Kazan)

*GRACHEVA Elena Yurjevna*, Ph.D. in Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

*GUSEINOV Abdusalam Abdulkerimovich*, Ph.D. in Philosophy, Academician of the RAS (Institute of Philosophy of the RAS)

*ISMAILOV Shaukat Makhmudovich*, Ph.D. in Law, Professor, State Counselor of Justice of the Republic of Tajikistan

*KHARLAMOV Andrey Victorovich*, Ph.D. in Economics, Professor (Sankt-Petersburg State Economical University)

*KHAYKIN Mark Mikhaylovich*, Ph.D. in Economics (National Mineral Resources (University of Mines, Saint-Petersburg))

*KOCHARYAN Vigen Vladimirovich*, Ph.D. in Law, Associate professor (Yerevan State University)

*KORBUT Leudmila Vasilievna*, Scientific Secretary of the Russian Association of International Law

*KRIVENKIY Alexander Ivanovich*, Ph.D. in History, Professor (Moscow City Pedagogical University)

*LESHKEVICH Tatjana Gennadjevna*, Ph.D. in Philosophy, Professor (South Federal University, Rostov-on-Don)

*LUKOV Valery Andreevich*, Ph.D. in Philosophy, Professor (Moscow University for the Humanities)

*MALEEV Yuri Nikolaevich*, Ph.D. in Law, Professor (Moscow State Institute of International Relations (University) of the MFA of the Russian Federation)

*MAULENOV Kasim Syrbaevich*, Ph.D. in Law, Professor (International University of Information Technologies, Almaty, Republic of Kazakhstan)

*MISHALCHENKO Yuriy Vladimirovich*, Ph.D. in Economics, Professor (Saint-Petersburg State University)

*MUKHAMETSHIN Faim Bayazitovich*, Ph.D. in Law, Professor (Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

*NECHEVIN Dmitriy Constantinovich*, Ph.D. in Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

*NIGMATULLIN Rishat Vakhidovich*, Ph.D. in Law, Professor (Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

*ROMANOVSKAYA Vera Borisovna*, Ph.D. in Law, Professor (Nizhny Novgorod State University of N.I. Lobachevsky)

*SALIKHOV Gafur Gubaevich*, Ph.D. in Philosophy, Professor (Bashkir State University, Ufa)

*SHUVANOV Stanislav Aleksandrovich*, Chairman of the Russian Peace Service, a veteran of the Diplomatic Service of Russia

*SINELNIKOVA Valentina Nikolaevna* – Ph.D. in Law, Professor (Higher School of Economics)

*SINYUKOV Vladimir Nikolaevich*, Ph.D. in Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

*SMAGULOV Asylbek Yarymowich*, Ph.D. in Law, Professor (Institute of the legislation of the Republic of Kazakhstan)

*SMIRNOV Andrey Vadimovich*, Ph.D. in Philosophy, Academician of the RAS (Institute of Philosophy of the RAS)

*STEPIN Vyacheslav Semenovich*, Ph.D. in Philosophy, Academician of the RAS (Institute of Philosophy of the RAS, President of the Russian Philosophical Society)

*TITOV Vadim Aleksandrovich*, Ph.D. in Philosophy, Professor (Russian Economic Academy of G.V. Plekhanov (REA))

*VALEEV Revol Mirgalimovich*, Ph.D. in Law, Professor (Kazan (Volga region) Federal University)

*YASTREBOV Oleg Aleksandrovich*, Ph.D. in Law, Ph.D. in Economics, Professor (People's Friendship University of Russia)

*ZOLOTOV Alexandr Vladimirovich*, Ph.D. in Economics, Professor (Nizhny Novgorod State University of N.I. Lobachevsky)

Journal is published with support of the O. E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL). International scientific and practical law journal. A free forum for exchange of views on the theory and practice of law in Russia, the Commonwealth of Independent States (CIS) and other countries.

On December 1, 2015 international scientific and practical journal «Eurasian Law Journal» is included to the list of leading reviewed scientific journals and editions in which the basic scientific results of dissertations for scientific degrees of the Ph.D. have to be published, in the fields of:  
12.00.00 Legal sciences  
08.00.00 Economic sciences  
09.00.00 Philosophical sciences  
(a List of the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation).

Published since October 2007.  
Monthly Law Journal since January 2009.

All rights reserved and protected by copyright legislation of the Russian Federation. No part of this publication and the entire journal as a whole may be reproduced in any form, translated, stored in a retrieval system, or transmitted in any way or by any means of electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without prior consent and written permission of the publisher. References to this edition are required.

Editorial Board is not responsible for the content of the advertisements. The opinions of the members of the Editorial Board may not coincide with the opinions of the authors of the articles and other materials published in the "Eurasian Law Journal".

The project and its implementation are the work of Farkhutdinov I. Z. since 2007

© Eurasian law journal, 2017

Signed for printing 15.03.2017  
Format 62x84 1/8.  
Conv. print. sh. 21,11.  
Issue 1500 copies.  
Head of the Internet projects –  
Farkhutdinov D. I.  
Desktop publishing – Brylev S. O.  
Address of the Editor's Office:  
10, Prechistenka Str., Moscow, 119034  
Phone: (499) 766-91-92,  
+7 (917) 40-10-889  
e-mail: [eurasialaw@mail.ru](mailto:eurasialaw@mail.ru),  
[eurasianoffice@yandex.ru](mailto:eurasianoffice@yandex.ru)  
<http://www.eurasialaw.ru>,  
[www.eurasialegal.info](http://www.eurasialegal.info)  
[www.eurasia-allnews.ru](http://www.eurasia-allnews.ru)

# ЕВРАЗИЙСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ EURASIAN LAW JOURNAL

## Редакционная коллегия

### Главный редактор

ФАРХУТДИНОВ Инсур Забирович, д.ю.н.  
(Российская академия наук)

### Члены редакционной коллегии

заместитель главного редактора:

СОЛНЦЕВ Александр Михайлович, к.ю.н., доцент  
(Российский университет дружбы народов – РУДН)

заместитель главного редактора:

БОНДАРЕНКО Александр Викторович, к.ф.н., доцент  
(Уфимский государственный нефтяной технический университет)

ответственный редактор:

ЛУКИЯНОВ Михаил Юрьевич, к.п.н.  
(Уфимский государственный нефтяной технический университет)

помощник главного редактора:

АБАНИНА Елена Николаевна, к.ю.н., доцент  
(Саратовская государственная юридическая академия)

научный редактор:

ЕРМОЛИНА Марина Анатольевна, к.ю.н., доцент  
(Санкт-Петербургский государственный университет)

литературный редактор:

СОРОКИНА Юлия Викторовна, к.ю.н., доцент  
(Саратовская государственная юридическая академия)

БЕКЯШЕВ Дамир Камильевич, к.ю.н., доцент

ГАБДРАХМАНОВ Фарит Вадутович, к.ю.н., доцент

ГУЛИЕВ Игбал Адиль оглы, к.э.н.

ЖУРАВЛЕНКО Николай Иванович, к.ю.н., доцент

ИВАНОВА Светлана Владимировна, к.п.н., доцент

КОПЫЛОВ Станислав Михайлович, к.ю.н.

ЛЫСЕНКО Владлена Владимировна, к.ю.н., доцент,

представитель ЕврАзЮж в г. Тирасполе

ОСТАПОВИЧ Игорь Юрьевич, к.ю.н., доцент

ПАНЧЕНКО Владислав Юрьевич, к.ю.н., доцент

САФРОНОВ Константин Юрьевич

ТАКМАКОВА Елена Валерьевна, к.э.н., доцент

ФАЙЗУЛЛИН Гаяз Габдельисламович, к.ю.н., доцент

ХАРКЕВИЧ Максим Владимирович, к.п.н., доцент

руководитель интернет-проектов:

ФАРХУТДИНОВ Динар Инсурович

Идея проекта и его осуществление принадлежат Фархутдинову И.З.

### Учредитель:

ФАРХУТДИНОВ Инсур Забирович  
(Свидетельство ПИ № ФС77-46472 от 2.10.2011 г.)

## Editorial board

### Editor-in-Chief

FARKHUTDINOV Insur Zabirovich, Ph.D. in Law  
(Russian Academy of Sciences)

### Editorial board members

deputy Editor-in-Chief:

SOLNTSEV Alexander Mikhaylovich, Ph.D. in Law, Associate Professor  
(Peoples Friendship University of Russia – PFUR)

deputy Editor-in-Chief:

BONDARENKO Alexandr Viktorovich, Ph.D. in Philosophy, Associate Professor  
(Ufa State Petroleum Technological University)

executive editor:

LUKIYANOV Mikhail Yurevich, Ph.D. in Political Science  
(Ufa State Petroleum Technological University)

assistant Editor-in-Chief:

ABANINA Elena Nikolaevna, Ph.D. in Law, Associate Professor  
(Saratov State Law Academy)

scientific editor:

ERMOLINA Marina Anatolyevna, Ph.D. in Law, Associate Professor  
(Saint-Petersburg State University)

literary editor:

SOROKINA Yulia Viktorovna, Ph.D. in Law, Associate Professor  
(Saratov State Law Academy)

BEKYASHEV Damir Kamilevich, Ph.D. in Law, Associate Professor

GABDRAHMANOV Farit Vadutovich, Ph.D. in Law, Associate Professor

GULIYEV Igbal Adil ogly, Ph.D. in Economics

ZHURAVLENKO Nikolay Ivanovich, Ph.D. in Law

IVANOVA Svetlana Vladimirovna, Ph.D. in Psychological Sciences, Associate Professor

KOPYLOV Stanislav Mikhailovich, Ph.D. in Law

LYSENKO Vladlena Vladimirovna, Ph.D. in Law, Associate Professor,

representative of ELJ in Tiraspol

OSTAPOVICH Igor Yuryevich, Ph.D. in Law, Associate Professor

PANCHENKO Vladislav Yuryevich, Ph.D. in Law, Associate Professor

SAFRONOV Konstantin Yuryevich

TAKMAKOVA Elena Valerjevna, Ph.D. in Economics, Associate Professor

FAIZULLIN Gaiaz Gabdelislamovich, Ph.D. in Law, Associate Professor

KHARKEVICH Maxim Vladimirovich, Ph.D. in Political Science, Associate Professor

head of the internet-projects:

FARKHUTDINOV Dinar Insurovich

The project and its implementation are the work of Farkhutdinov I. Z.

### Founder:

FARKHUTDINOV INSUR ZABIROVICH  
(Certificate PI № FS77-46472 of 2.10.2011)

## КОЛОНКА РЕДАКТОРА

Миграционный излом Евразии..... 8

## PERSONA GRATA

**Амрам Петросян:**

**Международная миграция и «цветные революции»**

Интервью с президентом Фонда развития современной дипломатии Амрамом Давидовичем Петросяном ..... 10

## ЕВРАЗИЙСКАЯ ГЕОПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

**Фархутдинов И. З.**

Иранская доктрина о превентивной самообороне и международное право (окончание)..... 15

## МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ

**Малеев Ю. Н.**

«Параллельный» мир диаспор и международное право ..... 26

**Андреев А. П.**

Незаконная миграция как угроза экономической безопасности Российской Федерации..... 30

**Артеменко О. И.**

Основы укрепления межнационального согласия в условиях современных миграционных процессов: европейский опыт и российская реальность..... 33

**Аюпова З. К., Кусаинов Д. У.**

Процесс глобализации и некоторые особенности ее влияния на трудовую миграцию в странах Центральной Азии..... 38

**Бекяшев Д. К., Исаева М. Х.**

Сотрудничество государств по борьбе с незаконной перевозкой мигрантов по Средиземному морю: международно-правовые аспекты ..... 42

**Грешнова Н. А.**

Актуальные проблемы социально-экономической и культурной интеграции мигрантов в Российской Федерации..... 47

**Давлетгильдеев Р. Ш.**

Международно-правовое регулирование свободы передвижения людей: опыт региональных экономических сообществ в Африке (ECOWAS, EAC, SADC) ..... 50

**Дунаева Ю. Г.**

Политический компьютинг: стратегии интернет-поведения мигрантов из Центральной Азии на территории России..... 62

**Жданов И. Н.**

Современное миграционное законодательство Финляндии..... 68

**Иванников И. В., Чернов И. В., Шевченко С. В.**

Лингвополитика и иммиграция на евразийском пространстве..... 70

**Йордановски С.**

Международное сотрудничество государств в сфере вынужденной миграции в рамках Африканского союза..... 76

**Кацы Д. В.**

Современная Украина: некоторые особенности миграции населения..... 79

**Киселева Е. В.**

Взаимодействие международного права и внешней политики России в сфере миграции населения..... 83

**Кожанов Т. А., Криеренко А. В., Тыртышный А. А.**

Интеграция подготовки юридических кадров в сфере охраны здоровья: опыт международной образовательной интеграции для Союзного государства Беларуси и России ..... 86

**Кузьмина Е. М.**

Киргизия в ЕАЭС: только ли трудовые мигранты оказались в выигрыше?..... 90

**Малько А. В., Пономаренков В. А.**

Учет миграционных процессов при формировании миграционной правовой политики современной России..... 96

**Мамедов А. А.**

Современные тенденции гармонизации законодательства в сфере стандартизации государств-членов Евразийского экономического союза ..... 100

**Матвеевская А. С., Погодин С. Н.**

Роль неправительственных организаций Евросоюза и ЕАЭС в интеграции трудовых мигрантов ..... 103

**Надинова А. К.**

Некоторые вопросы сотрудничества в сфере трудовой миграции и в осуществлении трудящимися государств-членов трудовой деятельности в рамках договора ЕАЭС ..... 106

**Осипова М. Н.**

Новейшие документы ООН о торговле детьми в ситуации вынужденной миграции..... 109

**Сарычев Д. В.**

Правовое регулирование миграции в Хорватии ..... 112

**Сивопляс А. В.**

Правовые основы иммиграционной политики Евросоюза..... 115

**Смирнова Е. С.**

Проблемы миграции и натурализации в период кардинальных изменений геополитических отношений в мире: столетняя практика и попытки оформления de iure..... 118

**Тебряев А. А.**

Некоторые вопросы трудовой миграции в контексте отношений правопреемства в ЕАЭС ..... 123

**Тесленко А. М.**

О процедурах установления статуса беженцев: международный и национальный аспекты..... 125

**Фомин А. А.**

Теоретико-правовые основы участия международных неправительственных организаций в осуществлении миграционной политики ..... 129

**Фролова Ю. Н.**

Проблемы трудовой миграции и сохранения суверенитета в странах ЕС (на примере Испании) и ЕАЭС ..... 132

**Харлампьева Н. К.**

Российская Арктика: особенности этнонациональных процессов и формирования миграционной политики со странами Евразийского экономического союза..... 135

**Ястребова А. Ю., Иванов Д. В.**

Методология преподавания дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции» в контексте современной межгосударственной регламентации миграции..... 139

## ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

**Волова Л. И.**

Перспективы деятельности Суда Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в контексте развития евразийской интеграции..... 143

**Доронина Н. Г., Красноухова Е. А., Семилютин Н. Г.**

Проблемы формирования механизма разрешения инвестиционных споров в ЕАЭС (взгляд с «российского берега») ..... 148

**Зеленева И. В.**

Проект «Большой Евразии»: вступление Индии в Шанхайскую Организацию Сотрудничества ..... 155

**Мишальченко Ю. В., Яцкина А. В.**

Международно-правовой потенциал судебной защиты прав граждан интеграционных объединений СНГ, ЕАЭС и ЕС ..... 159

**Гальцина Д. А., Филатова О. Г.**

Коммуникация бизнеса и наднациональных институтов в рамках региональных интеграционных объединений: ЕС и ЕАЭС..... 162

**Аршинов Ю. Е., Лапенко М. В., Рекеда С. В.**

Россия – Таджикистан: основные сферы сотрудничества (к 25-летию установления дипломатических отношений) ..... 170

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

**Бурьянов С. А.**

Становление и развитие свободы мысли, совести и религии в международном праве ..... 183

**Захарова Л. И.**

В поисках путей совершенствования глобальной антидопинговой системы: от вопроса «кто виноват?» – к вопросу «что делать?» ..... 189

**Корбут Л. В.**

Права детей в условиях современного международного правопорядка ..... 194

**Серов И. Б.**

Роль международно-правового регулирования оборота продукции военного назначения в системе международного права ..... 200

<b>Бекашев Д. К.</b> Понятие и основные принципы международно-правового управления рыболовством.....	<b>203</b>	<b>ПРАВО И ЭКОНОМИКА</b> <b>Мелентьева Н. И., Татаренко В. Н.</b> Коммуникации в системах маркетинга в контексте проблематики эффективности евразийской экономики.....	<b>270</b>
<b>Рогозина А. А.</b> Соотношение понятий «оговорка о наибольшем благоприятствовании» и «режим наибольшего благоприятствования» в международном инвестиционном праве.....	<b>208</b>	<b>Погодин С. Н., Ван Ц.</b> Арктическое сотрудничество Китая со странами Северной Европы .....	<b>279</b>
<b>ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ</b> <b>Акчурина Т. Ф.</b> Международные договоры в правовой системе США.....	<b>210</b>	<b>ПРАВО И ОБРАЗОВАНИЕ</b> <b>Закиров Р. Р., Мингазова Н. Г.</b> Межцивилизационный диалог в Республике Татарстан (на примере преподавания арабского языка) .....	<b>284</b>
<b>Ганзориг Д.</b> Частная методика расследования преступлений против избирательных прав в Монголии: значение и некоторые принципы построения.....	<b>220</b>	<b>Скрыпников А. В., Долгов А. П., Долгов К. А.</b> Уроки российского образования сегодня: работа над ошибками (обзор общественного мнения).....	<b>287</b>
<b>СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО</b> <b>Арнаут В. П.</b> Уголовное законодательство России и зарубежных государств о преступлениях против правосудия.....	<b>226</b>	<b>МИРОВОТВОРЧЕСКИЕ ОПЕРАЦИИ</b> <b>Ганбат О.</b> Мироподдерживающая деятельность монгольских военнослужащих: опыт, оценки, перспективы.....	<b>294</b>
<b>ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА</b> <b>Нуриев Б. Д.</b> Объектно-предметные отношения в юридической науке и в праве (на примере финансового права) .....	<b>229</b>	<b>ФИЛОСОФИЯ</b> <b>Канышева О. А.</b> Интеллигенция и власть: «вчера» и «сегодня» постсоветской пустыни .....	<b>299</b>
<b>Стегостенко Е. В.</b> Возможные пути решения проблем законотворчества.....	<b>233</b>	<b>Мандрыка О. Н., Гусева А. Ю.</b> Социально-экологические аспекты человеческих миграций.....	<b>305</b>
<b>ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА</b> <b>Аминов И. И.</b> Налоговая политика Российской Империи в Закаспийской области.....	<b>237</b>	<b>Мусабаева Г. Н., Рахимова Г. Д.</b> Социо-культурные основы и некоторые аспекты международно-правового регулирования миграции кадров.....	<b>310</b>
<b>Ибрагимов Ж. И.</b> Особенности споров из-за «куна» в обычном праве казахов .....	<b>241</b>	<b>РЕЦЕНЗИЯ</b> <b>Фархутдинов И. З., Галиев Ф. Х.</b> Философия права – теоретическая основа юриспруденции (к выходу монографии Раянова Ф.М. «Философия права: дискурсивный анализ и новые выводы: монография» / Ф.М. Раянов. – М.: Юрлитинформ, 2016. - 264 с. (ISBN 978-5-4396-1344-1) .....	<b>313</b>
<b>Снетков В. Н., Долгополова Т. А.</b> Правовое регулирование трудовой миграции в России (историко-теоретический аспект).....	<b>244</b>	<b>ОБЗОР</b> <b>Быстров Г. Е., Нигматуллина Э. Ф.</b> Обзор материалов круглого стола «Аграрная политика государства в сфере импортозамещения и обеспечения продовольственной безопасности: экономико-правовой аспект» (Казань, 18-21 мая 2016 г.).....	<b>316</b>
<b>КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО</b> <b>Гурьев В. В., Зелепукин А. А.</b> Итоги, проблемы и перспективы реализации государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (на примере Саратовской области).....	<b>249</b>	<b>ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ</b> .....	<b>319</b>
<b>ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО</b> <b>Евтеев К. И.</b> Применимое право при привлечении к субсидиарной ответственности контролирующих должника лиц в рамках трансграничного банкротства .....	<b>251</b>		
<b>ГРАЖДАНСКОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО</b> <b>Чекмарева А. В.</b> Некоторые особенности подготовительного этапа надзорного производства в гражданском процессе.....	<b>254</b>		
<b>ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО</b> <b>Абдуджалилов А.</b> К вопросу об определении понятия «Интернет».....	<b>258</b>		
<b>ПРАВА ЧЕЛОВЕКА</b> <b>Оганесян Т. Д.</b> Реализация пилотных постановлений Европейского суда по правам человека: проблемы и способы решения .....	<b>262</b>		
<b>ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ</b> <b>Штода И. С.</b> Институт государственного принуждения в постсоветском политико-правовом пространстве .....	<b>266</b>		

# CONTENTS

## EDITORIAL

*Migration crash of Eurasia* ..... 8

## PERSONA GRATA

**Amram Petrosyan:**

**International migration and the «coloured revolutions»**

*Interview with the president of the Foundation of Support of Modern Diplomacy – Amram Davidovich Petrosyan*..... 10

## EURASIAN GEOPOLITICS AND INTERNATIONAL LAW

**Farkhutdinov I. Z.**

*Iranian doctrine of preventive self-defense and International law (conclusion)*.....15

## INTERNATIONAL MIGRATION

**Maleev Y. N.**

*«Parallel» world of diasporas and International law* ..... 26

**Andreev A. P.**

*Illegal migration as a threat to economic security of the Russian Federation* ..... 30

**Artemenko O. I.**

*Bases of strengthening of the international consent in the conditions of modern migratory processes: European experience and Russian reality*..... 33

**Ayupova Z. K., Kussainov D. U.**

*Process of globalization and some features of its influence on the labor migration in the countries of Central Asia*..... 38

**Bekyashev D. K., Isaeva M. K.**

*The cooperation between countries against smuggling of migrants by the Mediterranean Sea: international legal aspects*..... 42

**Greshnova N. A.**

*Current problems of socio-economic and cultural integration of migrants in the Russian Federation*..... 47

**Davletgildeev R.**

*International legal regulation of free movement of persons: case of the regional economic communities in Africa (ECOWAS, EAC, SADC)*..... 50

**Dunaeva Y. G.**

*Political computing: internet behavior strategy of migrants from Central Asia in Russia* ..... 62

**Zhdanov I. N.**

*The modern migration legislation of Finland*..... 68

**Ivannikov I. V., Chernov I. V., Shevchenko S. V.**

*Linguapolitics and immigration in Eurasia* ..... 71

**Jordanovski S.**

*International cooperation of states in the field of forced migration in the framework of the African Union*..... 76

**Katsy D. V.**

*Contemporary Ukraine: some features of migration* ..... 79

**Kiseleva E. V.**

*Interaction between International law and foreign policy of Russia in the field of migration*..... 83

**Kozhanov T. A., Krierenko A. V., Tyrtshny A. A.**

*Integration of judicial training in the field of health: the experience of the international educational integration for the Union State of Belarus and Russia*..... 86

**Kuzmina E. M.**

*Kyrgyzstan in the Eurasian Economic Union: whether only labor migrants were the winner?* ..... 90

**Malko A. V., Ponomarenkov V. A.**

*Account migration processes in the formation of the migration of legal policy modern Russia*..... 96

**Mamedov A. A.**

*Modern trends in the harmonization of legislation in the sphere of standardization of states-participants of the Eurasian Economic Union*..... 100

**Matveevskaya A. S., Pogodin S. N.**

*Importance of non-governmental organizations of the European Union and the Eurasian Economic Community in the integration of labor migrants* ..... 103

**Nadirova A. K.**

*Some issues of cooperation in the field of labor migration and implementation of member states migrant work under contract EAEU* ..... 106

**Osipova M. N.**

*UN latest documents concerning trafficking of minors in situations of forced migration*..... 109

**Sarychev D. V.**

*Legal regulation of migration in Croatia*.....112

**Sivoplyas A. V.**

*The legal foundations of the immigration policy of the European Union* ..... 115

**Smirnova E. S.**

*Problems of migration and naturalization in a period of dramatic changes in the geopolitical relations in the world: age-old practice and attempts registration de iure*..... 118

**Tebryaev A. A.**

*Some of the issues of labor migration in the context of relations of succession in the EAEU* ..... 123

**Teslenko A. M.**

*On procedures for the establishment of the status of refugees: international and national aspects* ..... 125

**Fomin A. A.**

*The theoretical and legal bases of participation of international non-governmental organizations in the implementation of migration policy* ..... 129

**Frolova Y. N.**

*The problems of labour migration and sovereignty maintenance in EU (using the example of Spain) and EAEU*..... 132

**Kharlampieva N. K.**

*The Russian Arctic: features of ethnonational processes and shaping of migration politics with members of Eurasian Economic Union* ..... 135

**Yastrebova A. Y., Ivanov D. V.**

*The methodology of teaching the discipline «The international legal regulation of migration» in the context of contemporary international regulation of migration* ..... 139

## EURASIAN INTEGRATION

**Volova L. I.**

*The prospects of activities of court of the Eurasian Economic Union in the context of development of the Eurasian integration*..... 143

**Doronina N. G., Krasnoukhova E. A., Semilyutina N. G.**

*Legal aspects of the investment disputes resolution mechanism within Eurasia Economic Union (Russian view)* ..... 148

**Zeleneva I. V.**

*The «Big Eurasia» project: India's membership in the Shanghai Cooperation Organization* ..... 155

**Mishaichenko Y. V., Yatskina A. V.**

*International legal capacity of judicial protection of citizen's rights integration associations of the CIS, the EAEU and the EU*..... 159

**Galtsina D. A., Filatova O. G.**

*Communication between business and supranational institutions within the framework of regional integration: EU vs EAEU*..... 162

**Arshinov Y. E., Lapenko M. V., Rebeda S. V.**

*Russia – Tajikistan: main areas of cooperation (by the 25th anniversary of the establishment diplomatic relations)* ..... 170

## INTERNATIONAL LAW

**Buryanov S. A.**

*The development of freedom of thought, conscience and religion in International law* ..... 183

**Zakharova L. I.**

*In search of ways to improve the global anti-doping system: moving from the question «Who is to blame?» to the question «What is to be done?»* ..... 189

<b>Korbut L. V.</b> <i>Children`s rights in the current international legal order</i> .....	194	<b>LAW AND ECONOMY</b>	
<b>Serov I. B.</b> <i>The role of International – law regulation of military production exchange in the system of International law</i> .....	200	<b>Melentieva N. I., Tatarenko V. N.</b> <i>Communications in marketing systems in the context of efficiency of Euro-Asians economics</i> .....	270
<b>Bekyashev D. K.</b> <i>The concept and basic principles of fisheries management in International law</i> .....	203	<b>Pogodin S. N., Wang J.</b> <i>Arctic cooperation between China and the Nordic Countries</i> .....	279
<b>Rogozina A. A.</b> <i>The correlation between the notions «most-favourable clause» and «most-favourable treatment» in International investment law</i> .....	208	<b>LAW AND EDUCATION</b>	
<b>RIGHT OF FOREIGN STATES</b>		<b>Zakirov R. R., Mingazova N. G.</b> <i>Dialogue among civilizations in Tatarstan (on the example of teaching arabic)</i> .....	284
<b>Akchurin T. F.</b> <i>International treaties in the legal system of the United States</i> .....	210	<b>Skrypnikov A. V., Dolgov A. P., Dolgov K. A.</b> <i>Lessons of Russian education today: work on the mistakes (a survey of public opinion)</i> .....	287
<b>Ganzorig D.</b> <i>Private technique of investigation of crimes against electoral rights in Mongolia: the importance and some principles of its formation</i> .....	220	<b>PEACEKEEPING OPERATIONS</b>	
<b>COMPARATIVE LAW</b>		<b>Ganbat O.</b> <i>Mongolian military officials peacekeeping operations: experience, evaluation and prospects</i> .....	294
<b>Arnaut V. P.</b> <i>The criminal legislation of Russia and foreign countries on crimes against justice</i> .....	226	<b>PHILOSOPHY</b>	
<b>THEORY OF GOVERNMENT AND RIGHTS</b>		<b>Kanysheva O. A.</b> <i>Intellectuals and power: «yesterday» and «today» of post-soviet «desert»</i> .....	299
<b>Nuriev B. D.</b> <i>Object-matter relations in law science and law (with financial law as an example)</i> .....	229	<b>Mandryka O. N., Guseva A. Y.</b> <i>Human migrations: focus on social ecology</i> .....	305
<b>Stegostenko E. V.</b> <i>The solutions of the problems of lawmaking</i> .....	233	<b>Mussabayeva G. N., Rakhimova G. D.</b> <i>Socio-cultural basis and some aspects of international and legal regulation of personnel migration</i> .....	310
<b>HISTORY OF STATE AND LAW</b>		<b>BOOK REVIEW</b>	
<b>Aminov I. I.</b> <i>The tax policy of the Russian Empire in the Trans-Caspian Region</i> .....	237	<b>Farkhutdinov I. Z., Galiev F. H.</b> <i>Philosophy of law - theoretical bases of jurisprudence (to the issue of monographs Rayanov F.M. «Philosophy of right: discourse-tion analysis and new findings: monograph» / F.M. Ryanov. - M.: Iop-litinform, 2017. - 264 p. (ISBN 978-5-4396-1344-1)</i> .....	313
<b>Ibragimov Z. I.</b> <i>Of disputes because of «kun» in common law of Kazakhs</i> .....	241	<b>REVIEW</b>	
<b>Snetkov V. N., Dolgopolova T. A.</b> <i>Regulation of labour migration in Russia (historical – theoretical aspect)</i> .....	244	<b>Bystrov G. E., Nigmatullina E. F.</b> <i>Review of materials of the round table «Agricultural policy of the state in the field of import substitution and food security: economic and legal aspects» (Kazan, May 18-21, 2016)</i> .....	316
<b>CONSTITUTIONAL LAW</b>		<b>INFORMATION FOR AUTHORS</b> .....	319
<b>Gurev V. V., Zelepukin A. A.</b> <i>Results, problems and prospects of realization of the state program to assist voluntary resettlement to Russian Federation of compatriots living abroad (on the example of Saratov Region)</i> .....	249		
<b>CIVIL LAW</b>			
<b>Evtsev K. I.</b> <i>Applicable law for the imposition of vicarious liability of the controlling persons of a debtor in cross-border bankruptcy</i> .....	251		
<b>LAW OF CIVIL PROCEDURE</b>			
<b>Chekmareva A. V.</b> <i>Some features of the preparatory stage of supervising production in civil process</i> .....	254		
<b>INFORMATION LAW</b>			
<b>Abdujalilov A.</b> <i>Issues concerning the definition of «Internet»</i> .....	258		
<b>HUMAN RIGHTS</b>			
<b>Oganesyan T. D.</b> <i>Implementation of pilot judgments of the European Court of Human Rights: problems and solutions</i> .....	262		
<b>PUBLIC ADMINISTRATION</b>			
<b>Shtoda I. S.</b> <i>Institute of the state coercion in former soviet political and legal union</i> .....	266		

## Миграционный излом Евразии

Этот №2 (105) 2017 посвящен актуальным миграционным проблемам, которые «...сегодня, особенно в Европе, не случайно называют «миграционным нашествием», – пишет в своей статье ««Параллельный» мир диаспор и международное право» авторитетный российский юрист-международник Ю.Н. Малеев. Европа столкнулась с невиданной до сих пор волной миграции и угрозой со стороны террористов, как ее следствием. Фактор нелегального характера этого процесса серьезно угрожает европейской и международной безопасности, а также оказывает негативное влияние на экономическое и социальное благополучие стран Евросоюза. Массовое неконтролируемое переселение иностранных граждан в благополучные европейские государства ухудшает там социальную обстановку, способствует развитию «теневого» экономики, создает взрывоопасную ситуацию и накаляет ситуацию на национальном рынке труда.

Количество беженцев с Ближнего и Среднего Востока, а также Северной Африки превысило все исторические показатели. МВФ сообщает, что с 2015 по 2017 гг. в Европу прибудут 4 млн мигрантов, при этом только за минувший год, по официальным данным, в Европу уже перебрались около 1 млн мигрантов. Однако некоторые специалисты, занимающиеся исследованием данной проблемы, утверждают, что цифры очень занижены, а на самом деле речь идет о нескольких миллионах беженцев. Страны пребывания не справляются с обрушившимся на них потоком и, как результат, – насилие, грабежи и нападения на коренных граждан. Но западные политики изо всех сил стараются делать вид, что пытаются решить эту проблему.

По данным ООН, в 2014 г. в мире насчитывалось 60 млн. человек, переместившихся со своих исконных мест обитания, из которых 19,5 млн стали беженцами. Сегодня южнее Европы образовалась огромная масса ищущих лучшей жизни беженцев общей численностью свыше 10 млн человек. Только сирийских беженцев в соседних с Сирией странах скопилось около 4,3 млн человек. В 2016 г. более 335 тыс. мигрантов и беженцев прибыли в Европу по морю, но их могло быть и больше, если бы 4 тыс. человек не поглотила морская пучина. Последний раз что-то аналогичное наблюдалось в 1996 г., когда в Западную Европу в течение одного года прибыли порядка 1,4 млн беженцев из разрушенной войной Югославии.

Международные эксперты уже сравнивают нынешний миграционный кризис со средневековым нашествием, когда в VII-VIII вв. мусульмане завоевали Средиземноморье, высадились на Пиренейском полуострове и стали продвигаться на север. Было ли арабское завоевание благом для Пиринейского полуострова – вопрос спорный, но в данном случае мы не даем оценку этому процессу. А то, что термин «миграция» (от латинского «migratio» – переход, переселение) в те далекие века не имел современного значения, это точно.

Массовая миграция на европейский континент создает определенную напряженность в отношениях между государствами-членами ЕС, в результате чего наблюдается новое «наступление» ислама на Европу. Так, по имеющимся оценкам, более 80% беженцев являются мусульманами, что значительно усиливает влияние местных исламских диаспор. В ЕС самые высокие показатели у Германии и Франции, в каждой из ко-

торых проживают примерно 4,7 млн мусульман. По оценкам некоторых европейских специалистов, при сохранении даже современных темпов прироста населения примерно через 35 лет Франция станет как бы исламской страной.

Авторы этого номера основной причиной массовой миграции называют межгосударственные и внутрисостоятельные конфликты при переносе основного смыслового значения на кровопролитные войны, которые были развязаны вторжениями НАТО в Афганистан, Ирак, Ливию, Сирию (когда так называемые «коалиционные силы» вторглись без мандата СБ ООН) и т.д. О военной миграции речь идет тогда, когда люди бегут от войны в другие страны из-за опасений за свою жизнь и жизнь близких. Однако истинные причины миграционных потоков более многообразны. Чрезвычайно низкий уровень жизни в большинстве стран региона, политическая нестабильность, экологические катастрофы и стихийные бедствия также играют существенную роль в увеличении потока лиц, ищущих убежища. «Именно об этом постоянно говорят с трибуны ООН: крайне тяжело провести четкую и ясную границу между военными конфликтами и стихийными бедствиями, которые способствуют появлению лиц, ищущих убежища», – считает наш автор Стевица Йордановски.

Распространение терроризма, к сожалению, является одним из угрожающих негативных последствий неконтролируемой массовой миграции. По некоторым оценкам, ежегодно несколько тысяч боевиков целенаправленно едут в Европу для создания сети нелегальных резидентур и подготовки масштабных терактов на континенте. В свою очередь, угроза терроризма провоцирует социальные настроения ксенофобии, широкую общественную поддержку праворадикальных, националистических политических сил и движений.

Сегодня ни для кого не секрет, что нелегальные мигранты представляют собой угрозу национальной безопасности принимающих и транзитных стран, поскольку они не поддаются государственному учету, исключены из системы официального трудоустройства, налогообложения и социальной защиты государства. Именно нелегальная миграция питает теневой сектор экономики, провоцирует обострение в обществе этнических конфликтов.

В сложившихся исторических условиях ряд стран-участниц ЕС вопреки решениям Европарламента и Еврокомиссии предпринимают шаги по недопущению беженцев на собственную территорию. Так, Австрия и Словакия ввели в сентябре 2015 г. обязательный пограничный контроль на своих



*Фархутдинов И. З.,  
доктор юридических наук,  
главный редактор  
Евразийского юридического  
журнала*



границах с Венгрией, что нарушает один из базовых принципов Шенгенской системы — открытость и прозрачность внутренних границ. Польша заявила, что она не готова принять беженцев с Ближнего Востока в рамках установленных квот, так как ожидает беженцев из Украины. Такие демарши ставят под угрозу сам факт существования Евросоюза.

Доцент СПбГУ Д.В. Кацы считает, что боевые действия на востоке Украины спровоцировали поток беженцев в соседнюю Россию и пишет об этом в статье «Современная Украина: некоторые особенности миграции населения». Он убежден, что развитие кризисной ситуации в Украине в течение последних лет представляет собой классический пример практической реализации мало отличных от времён биполярного противостояния убеждений. Эту точку зрения поддерживают и другие авторы данного выпуска, по мнению которых Государственный переворот 2014 года в Киеве, совершенный США и их европейскими союзниками, вызвал массовый отъезд жителей Украины не только на Восток, но и на Запад<sup>1</sup>.

Миграционный хаос, захлестнувший Европу, является вовсе не внезапным нашествием, а важнейшей тактической операцией на пути коренной перестройки Европы. Происходит резкое сокращение численности населения, ведь в Европе реально прекратилось естественное воспроизводство населения за счет рождения детей. К 2050 г. без учета мигрантов европейский континент недосчитается 130 млн человек (в настоящий момент количество европейцев составляет порядка 728 млн человек).

Необходимость «импорта» 60 млн мигрантов в Европу объясняется не только низкой рождаемостью, но и недостат-

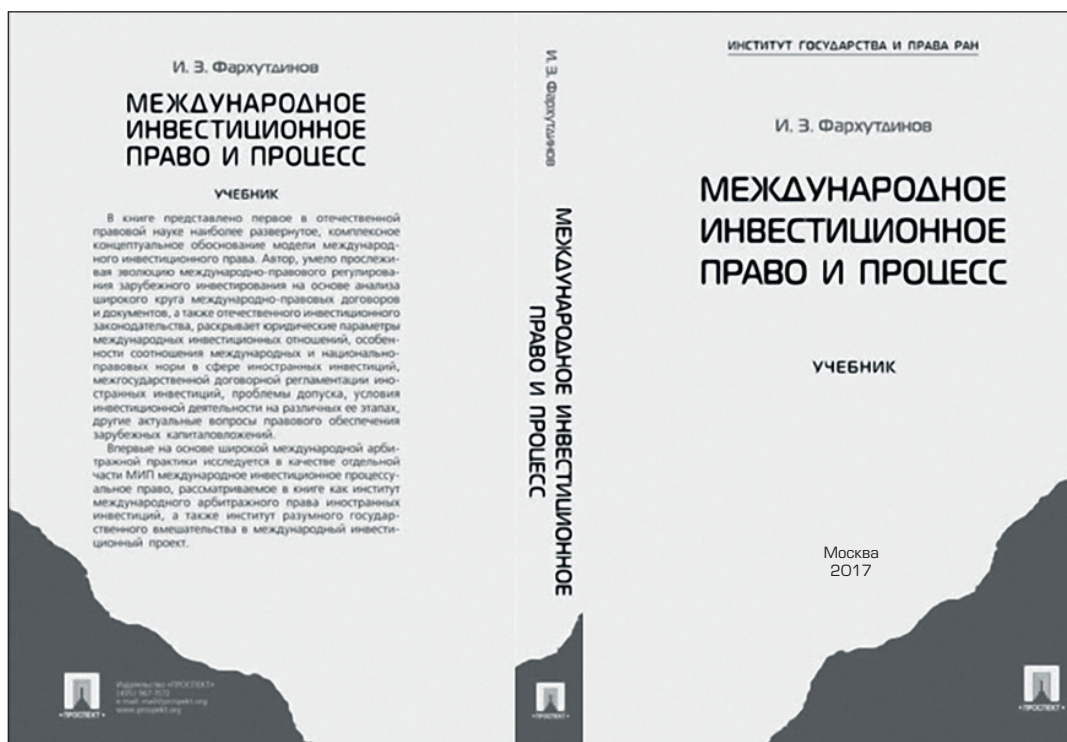
ком рабочей силы для фабрик и заводов. И если в Европе не рождаются дети, их необходимо завезти. Миграционный кризис ударяет, прежде всего, по простым жителям Европы. Элиты не сталкиваются с мигрантами каждый день, чего нельзя сказать о рядовых обывателях. Разный менталитет и неоднородный культурный уровень неизбежно приводят к конфликтам, что, к сожалению, добавляет популярности европейским элитам, поскольку удобно сплотить народ, обозначив образ врага в лице мигрантов.

В определенной степени искусственно вызванная массовая миграция выгодна евроолигархам и транснациональным корпорациям. С помощью бесправных мигрантов правящие элиты теперь могут спокойно снижать зарплаты обычных европейцев. Действительно, зачем платить французу или немцу 2000 евро, если тот же объем работ согласен выполнить мигрант всего за 1000 евро, а то и менее?

А.В. Малько и В.А. Пономаренков в своей статье «Учет миграционных процессов при формировании миграционной правовой политики современной России» обосновывают вывод о том, что одной из основных задач правовой политики в области миграции должно стать совершенствование нормативно-правовой базы, позволяющей использовать миграционный потенциал в России.

Достаточно апокалиптическую картину нарисовал президент Всемирного экономического форума Клаус Шваб: «Посмотрите, например, как много стран в Африке зависят от экспорта нефти. А теперь представьте, что один миллиард человек, которые проживают там, двинутся на север». По другим оценкам, изменения климата, засуха и одновременный рост населения приведут к тому, что в Европу в ближайшие годы направятся не несколько миллионов, не десятки, а сотни миллионов мигрантов из Ближнего Востока, что Африка еще только раскачивается в плане миграции. И это движение станет самым великим по своим масштабам переселением народов в истории человечества.

1 Подробнее об этом см.: Нарышкин С.Е. Государственный переворот в Киеве в феврале 2014 г. и международное право. Интервью // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 2 (81). – С. 8-10; Фархутдинов И.З. Евразийская интеграция и испытание украинской государственности в системе международного права // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 12. – С. 15-20.



## **АМРАМ ПЕТРОСЯН: МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ И «ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ»**

*Интервью с президентом Фонда развития современной дипломатии Амрамом Давидовичем Петросяном*

## **AMRAM PETROSYAN: INTERNATIONAL MIGRATION AND THE «COLOURED REVOLUTIONS»**

*Interview with the president of the Foundation of Support of Modern Diplomacy – Amram Davidovich Petrosyan*



**Петросян А. Д.**

### **Визитная карточка:**

Петросян Амрам Давидович родился 15 июня 1978 года в городе Капан Армянской ССР. В 1990 году в связи с военными действиями семья Петросянов переезжает в Ереван, а в 1991 году покидает Армению — сначала переезжает в Беларусь (город Пинск), а затем (1992 год) — в Украину.

Закончил Национальную академию государственного управления при Президенте Украины по специальности «Государственное управление» с получением звания «Магистр государственного управления».

1999 год – вступил в ряды Международного ОО «Казачество Запорожское» рядовым казаком;

2008 год – назначен куренным атаманом и удостоен звания Генерал-Есаула МОО «Казачество Запорожское»;

2001 год – соучредитель межнационального объединения «ЛИГА КУЛЬТУР»;

2003 год – член правления Одесской областной Армянской духовной общины;

2004 год – избран крестным Одесской Армянской Апостольской Церкви, где под его меценатством издавалась культурно-просветительская литература, проводились культурные мероприятия;

2008 год – соучредитель и руководитель ОО «Киевская, Львовская, Хмельницкая областная правозащитная Группа», глава координационного совета;

2012 год – председатель международной организации «Независимый центр по наблюдению за избирательным процессом “Институт международного влияния”»;

с 13 июля 2014 года – вице-президент Ассоциации Мировой Экономики;

с 1 ноября 2014 года – глава Международного движения NAR (Новая Армения);

с 25 сентября 2015 года – президент Фонда развития современной дипломатии.

**– Уважаемый Амрам Давидович, международная миграция не является новым явлением. Какие новые черты, на Ваш взгляд, она приобретает в XXI веке?**

– Да, действительно. Как известно, в начале XXI века феномен миграции стал одним из основополагающих факторов, оказывающих влияние на глобальных эволюционные изменения. В свою очередь этот процесс был тесно связан с процессом глобализации, что, в свою очередь, привело к возникновению необходимости разработки новых подходов к миграционной политике, способствующих достижению и поддержанию соответствующего баланса интересов субъектов международных отношений, вовлеченных в процесс международного регулирования миграции.

Однако сегодня ситуация меняется коренным образом. В 2015 году миграционный вопрос пошатнул основы Шенгенской зоны и миропорядка, который десятилетиями формировался в Европейском пространстве. Резкое обострение миграционной ситуации наблюдалось по всей Европе, но, прежде всего там, где раньше конфликтов на этой почве практически не наблюдалось, – в Сербии, Болгарии, Македонии, Венгрии и Хорватии. По сути, в течение последних нескольких лет миграционные потоки коренным образом изменили ситуацию на европейском пространстве в целом, и в первую очередь в тех государствах, которые были способны обеспечить мигрантам наиболее благоприятные ус-

ловия для существования и наибольший объем социальных гарантий.

Следует также отметить, что в последние несколько лет изменилась и структура миграционного потока. Если раньше речь шла в первую очередь о трудовых мигрантах, то сегодня на первом месте стоит проблема беженцев, которые лишены возможности пребывания на своей родине, исходя из элементарных соображений личной безопасности, безопасности своих родных и близких. Именно этот фактор, на наш взгляд, коренным образом повлиял на столь радикальное изменение миграционной обстановки в мире. Так называемая политика «экспорта демократии», столь активно проводимая с Запада при поддержке лояльной Европы, привела к коренным изменениям на геополитической арене мира, которые в свою очередь и спровоцировали резкий рост числа мигрантов. Так, согласно данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, из миллиона прибывших через Средиземноморье людей наибольшее количество составляют граждане Сирии (49%), Афганистана (21%) и Ирака (8%). Большинство беженцев и мигрантов – это мужчины (58%). К концу 2014 г. их количество достигло почти 60 миллионов. Анализируемые процессы происходят на фоне постоянных конфликтов и миграционных кризисов в некоторых азиатских и африканских странах, что способствует увеличению общего числа людей, которые вынуждены покинуть места своего проживания.

– По Вашему мнению, можно ли выделить действенные механизмы для преодоления уже сложившегося миграционного кризиса?

– Это достаточно сложный вопрос, на который дать однозначный ответ вряд ли будет возможно. Заметьте, что миграционный кризис 2015 г. стал крупнейшим в мире со времен Второй мировой войны. В связи с этим, выступая на Генассамблее ООН в Нью-Йорке 28 сентября 2015 г., Президент РФ В.В. Путин сказал: «Поток людей, вынужденных покинуть родную землю, буквально захлестнул сначала соседние страны, а потом и Европу. Здесь счет идет на сотни тысяч, а может пойти и на миллионы людей. Это, по сути, новое великое, горькое переселение народов и тяжелый урок для всех нас, в том числе и для Европы. Хотел бы подчеркнуть: беженцы, безусловно, нуждаются в сострадании и поддержке, однако кардинально решить эту проблему можно только путем восстановления государственности там, где она была уничтожена, путем укрепления институтов власти там, где они еще сохранились или воссоздаются, путем оказания всесторонней помощи: военной, экономической, материальной – попавшим в трудное положение странам. И конечно, тем людям, которые, несмотря на все испытания, не покидают родных мест. Разумеется, любая помощь суверенному государству может и должна не навязываться, а предлагаться, и исключительно в соответствии с международным правом».

Таким образом, ключевым посылом речи Президента РФ стала необходимость сохранения, а в отдельных случаях – восстановления государственности, что является залогом не только соблюдения норм международного права, но и формирования условий, при которых интенсивность миграционного потока должна снизиться. С учетом вышеизложенного следовало бы обратить особое внимание и на первопричины усиления миграционного потока в XXI веке, которые, как указывалось выше, оказали влияние не только на усиление миграции, но и на ее структуру.

– Однако свержение правящего режима не является принципиально новым явлением. Есть ли у него какие-либо принципиально новые особенности, которые не проявлялись прежде в истории?

– История человеческой цивилизации и раньше сталкивалась с проблемами и вопросами, связанными с демонтажем политических режимов и его последствиями, инструментами которых, как правило, выступали «классические» силовые методы, которые применялись в рамках вооруженных переворотов, локальных вооруженных конфликтов, гражданских войн и военных интервенций. На рубеже XX–XXI веков на смену силовым методам приходит более тонкая технология смены неустойчивых политических режимов – так называемая «цветная революция». Ключевой особенностью последней с одной стороны является ее умелое подражание истинному революционному движению, общенародному порыву, который со стороны «демократического» мирового сообщества получает оценку как одна из форм народного волеизъявления. Однако обращает на себя внимание тот факт, что в течение последних лет «цветные революции» произошли в ряде государств с вполне устойчивыми политическими режимами, в той или иной мере стабильной экономической системой, которая в отдельно взятых государствах могла быть охарактеризована исключительно как прогрессивная. Результатом «цветных революций» стал полный или частичный демонтаж господствующих политических режимов, которые не только долгие годы сопротивлялись внешним и внутренним врагам, но могли при этом обеспечить соблюдение основных прав и свобод своих

жителей, наличие в стране определенных социальных гарантий, соблюдение принципов правового государства и т.д. Другим, не менее актуальным результатом «цветных революций», стал, естественно, массовый отток населения в цивилизованную Европу.

Заметьте, что в сценариях смены политических режимов в этих странах наблюдается поразительное сходство, в котором можно усмотреть многократное повторение одного и того же шаблона, или организационной схемы. В ней также угадываются черты так называемых бархатных революций, уничтоживших коммунистические режимы в странах восточной Европы после распада СССР. Вряд ли такое совпадения можно назвать случайным, поскольку вероятность точного совпадения сценариев смены политических режимов в странах, заметно различающихся и по уровню политической организации власти, и по уровню социально-экономического развития, и по спектру нерешенных проблем, сравнительно, если не сказать ничтожно, мала.

В этом плане Сирия и Ливия кардинально отличаются от Украины и Грузии, однако совсем не сложно заметить, что революция 2014 года в Украине в точности совпадает со сценарием революции «Арабской Весны» в Египте, вплоть до стиля поведения противоборствующих сторон.

Все это может свидетельствовать о том, что, на примере различных стран и регионов мы имеем дело с одним и тем же явлением – результатом применения так называемых «технологий цветных революций». Однако, несмотря на яркое название, ничего революционного в них нет. Даже западные СМИ сегодня отмечают, что «цветные революции», которые они называют технологиями проведения операций по экспорту демократии через акции гражданского неповиновения, настолько отточены, что их методы превратились в руководство по смене политических режимов.

Во многом совпадает и методика, используемая при смене политических режимов. Так, один из разработчиков теории «управляемого хаоса» Стивен Манн прямо говорит о необходимости «усиления эксплуатации критичности» и «создания хаоса» как инструментах обеспечения национальных интересов США. В качестве механизмов «создания хаоса» у противника он называет «содействие демократии и рыночным реформам» и «повышения экономических стандартов и ресурсных потребностей, вытесняющих идеологию». Согласно С. Ману, существуют следующие средства создания хаоса на той или иной территории: содействие либеральной демократии; поддержка рыночных реформ; повышение жизненных стандартов населения, прежде всего у элиты; вытеснение ценностей и идеологии.

– Вы полагаете, что истоки миграционного кризиса являются результатом именно внешнего вмешательства во внутренние дела государства. Важно ли при этом наличие внутреннего антагонизма в самом государстве, в котором проводится демонтаж действующей политической системы?

– К сожалению, да. Сегодня можно констатировать, что в конце 90-х и начале 2000-х гг. правящие круги США достаточно успешно использовали одну из таких специально разработанных политических технологий, которая в дальнейшем получила название «цветная революция», для свержения неустойчивых режимов в бывшей Югославии, Грузии, Украине и Киргизии и установили свой полный либо частичный контроль над этими странами. Главная особенность данной модели осуществления геополитической борьбы заключается в том, что она рассчитана на «незаконный» захват политической власти в «атакуемой» стране. Она реализуется путем использования

ненасильственных методов борьбы и особенно факторов недовольства политикой правящих властей и социально-политической активности определенных групп со стороны граждан этого государства.

В этом ряду также стоит назвать «стратегию непрямых действий». Ее основатель Б. Лиддел Гарт считал, что главной целью войны является не полное уничтожение вооруженных сил и экономического потенциала вражеского государства, а принуждение правящих кругов «враждебной» страны (или даже нескольких государств-противников) к принятию таких условий, которые бы полностью отвечали политическим, экономическим, военным интересам государства-агрессора.

Что касается истории появления другой, родственной по целям, стратегии «мягкой силы» (softpower), то ее автором был известный американский политолог Д. Най. Он расширил сферу действия непрямых действий за счет привлечения арсенала политических, дипломатических, экономических, психологических и информационных методов для подрыва основ государственного строя страны, подлежащей политической трансформации. В настоящее время в американском политическом лексиконе появился синоним названия данной стратегии – «умная сила» (smartpower).

Изложенное позволяет нам сделать однозначный вывод о том, что источником «цветной революции» является не внутренний антагонизм государства, а целенаправленное воздействие со стороны внешних факторов, которые, очевидно имеют определенный интерес в демонтаже действующего политического строя в стране.

*– Но одним из ключевых принципов международного права является, если не ошибаюсь, принцип невмешательства во внутренние дела государства. Как подобная политика соотносится с действующим международным правом?*

– С юридической точки зрения, с позиций действующего международного права, это предполагает вмешательство во внутренние дела государства, и, как следствие, посягательство на государственный суверенитет. Собственно, возникновение феномена «цветных революций» во многом стало возможным именно благодаря противоречивым трактовкам различных правовых категорий, которые присутствуют в действующем международном праве. В рассматриваемом контексте наибольшие сложности вызывают категория «вопросы, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства» и категория «государственного суверенитета». Принцип невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства, относится к числу императивных принципов международного права, что делает его одной из фундаментальных основ современной системы международной безопасности. Содержание принципа подробно раскрыто в ряде деклараций Генеральной Ассамблеи ООН, а именно в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г., в Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств и об ограждении их независимости и суверенитета от 21 декабря 1965 г. и Декларации о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств от 9 декабря 1981 г. Однако налицо ключевая проблема всех вышеуказанных документов: к сожалению ни один из них не раскрывает точного содержания понятия «дел, по существу входящих во внутреннюю компетенцию государства», не дает его императивного определения. На наш взгляд, именно этот ключевой пробел в действующем международном праве и провоцирует самые противоречивые трактовки, и на

практике дает возможность не только вольного толкования этого понятия, но и создает необходимые предпосылки для всевозможных нарушений, вплоть до прямого силового вмешательства во внутренние дела государства.

Так, в частности, сторонники узкого толкования содержания понятия «государственный суверенитет» исходят из постулата о том, что последний не является препятствием для вмешательства, заявляют, что «по существу, внутренний порядок никогда не был автономным в строгом смысле. Суверенитет не является и никогда не был исключительной компетенцией». При этом, в качестве международно-правовой основы этого постулата зачастую применяется ссылка на отдельные статьи Устава ООН, в которых оговаривается возможность «предпринимать совместные и самостоятельные действия» (ст. 56) и «эффективные коллективные меры» (ст. 1) для «всеобщего уважения и соблюдения прав человека» (ст. 55). Как отмечал 7-й Генеральный секретарь ООН К. Аннан, «суверенитет сам по себе не является единственным препятствием для эффективных действий в связи с правами человека или гуманитарными кризисами». Очевидно, что изложенные положения применимы исключительно к коллективному вмешательству в ситуацию в стране в рамках миротворческой миссии под эгидой ООН, и не имеют отношения к односторонним действиям. Кроме того, на сегодняшний день существует единичный по своей природе международно-правовой прецедент, соотносимый с проблемой вмешательства во внутренние дела государства, который был рассмотрен Международным судом ООН в 1986 г. Причиной для разбирательства послужила прямая и неприкрытая военная и финансовая поддержка США повстанцев «контрас» в Никарагуа в 1982 г. Поддержка антикоммунистической оппозиции было важным пунктом политической платформы президента США Р. Рейгана. Действовавшее правительство Никарагуа обратилось в Международный Суд ООН, который, в свою очередь, вынес решение о том, что США нарушили нормы международного права, и присудил Никарагуа компенсацию в размере 17 млрд долл. Согласно решению суда, были нарушены такие обязательства по Уставу ООН, «как принцип неприменения силы против другого государства, а также принцип невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства». Международный суд в данном решении постановил, что для того, чтобы поведение США привело к возникновению юридической ответственности, необходимо доказать, что США осуществляли непосредственный контроль за теми операциями, в ходе которых были совершены правонарушения. Дело «Никарагуа против США» наглядно продемонстрировало, насколько неоднозначно могут трактоваться вопросы, связанные с внешним вмешательством. В рассматриваемом контексте наибольшие сложности вызывают категории «вопросы, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства» и «государственный суверенитет». Принцип невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства, относится к числу императивных принципов международного права, что делает его одной из фундаментальных основ современной системы международной безопасности.

В деле «Никарагуа против США» Международный суд ООН следующим образом определил границы внешнего вмешательства: «Запрещенное вмешательство касается вопросов, которые, в соответствии с принципом государственного суверенитета, каждое государство может решать свободно. Таковыми вопросами являются, в частности, выбор политической,

экономической, социальной и культурной систем, а также определение внешней политики».

– Однако дело «Никарагуа против США» так и не стало правовым маяком в вопросе вмешательства во внутренние дела государств?

– Да, решение по делу «Никарагуа против США» является единичным случаем в практике международного суда ООН. Обращает на себя внимание практика рассмотрения дел по заявлениям Югославии. 29 апреля 1999 г. Югославия подала 10 заявлений о возбуждении судебных разбирательств против 10 государств — членов НАТО, обвиняя эти государства в бомбардировке своей территории. В тот же день она обратилась в суд с просьбой определить временные меры и вынести постановления о том, чтобы эти страны «немедленно прекратили применение силы» и «воздерживались от любых актов угрозы силой или её применения» против Югославии. 2 июня 1999 г. Суд отклонил просьбы Югославии об определении временных мер, мотивируя своё решение тем, что не обладает соответствующей юрисдикцией.

По отношению к различным государствам обоснования отсутствия юрисдикции Суда были различными и зависели от особенностей содержания заявления Югославии в отношении конкретного государства. Так, в заявлении о возбуждении судебного разбирательства против США в качестве основания для юрисдикции Суда Югославия сослалась на ст. IX Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Но Суд указал, что США при ратификации Конвенции сделали оговорку, предусматривающую, что в отношении ст. IX, прежде чем какой-либо спор, стороной которого являются США, будет передан на рассмотрение Суда, «в каждом случае требуется конкретное согласие США». Поскольку в рассматриваемом случае США заявили, что они не давали конкретного согласия и не дадут его, суд счёл, что статья IX «не является основанием для юрисдикции в данном деле, даже *prima facie*».

Вопрос о том, как именно должно происходить становление государственности, продолжает оставаться дискуссионным как в общей теории права, так и в действующем международном праве. Однако очевидно, что жизнеспособность любого режима во многом зависит от того, насколько действия власти реально отражают чаяния и устремления большинства населения, а также от того, насколько население реально готово к политическим переменам. Британский общественный деятель XIX в. Д.С. Милль справедливо замечал, что «если люди не имеют достаточной жажды свободы для того, чтобы освободиться своими силами от национальных притеснителей, то свобода, которую принесут им внешние силы, не будет ни подлинной, ни обладающей жизнеспособностью». Тем не менее, западные страны в последние годы заняты активной помощью оппозиционным силам в иностранных государствах, сопровождаемой насаждением собственного видения государственности, демократии и управления обществом. Режимы в Ливии, Сирии и Египте до момента начала «арабских весен» просуществовали несколько десятилетий в условиях относительной политической и экономической стабильности. В ходе стремительно начавшихся гражданских волнений западные страны обвинили ближневосточные правительства в недостаточном демократизме, повсеместном нарушении прав человека, подавлении оппозиции и пр. На указанных основаниях был инициирован процесс смены правительств, и чаще всего это происходило путем государственного переворота. Отечественный эксперт Л. Исаев отмечает, что последствия потрясений на Ближнем Востоке тесно связаны с конкретными историческими особенностями различных государств, поэтому в

Тунисе, Египте, Ливии социально-политические потрясения привели к принципиальным изменениям политического процесса, а в других, например, Ливане, Судане и Кувейте, «дело ограничилось лишь «косметическим ремонтом» старых политических конструкций». Можно констатировать, что успех «цветных революций» напрямую обеспечен эффективностью доктрины так называемой мягкой силы, основанной на информационной агрессии, манипулировании общественным мнением и целевым финансированием различных НПО, ведущих систематическую работу с «пятыми колоннами» в различных государствах. Одними из наиболее востребованных политических консультантов «цветных революций» стали Д. Шарп и М. Макфол. Программная работа Шарпа «От диктатуры к демократии» была переведена на арабский язык и активно распространялась в Египте и Тунисе в разгар «арабской весны». Произошедшие «цветные революции» имеют столько общих черт, что очевидно наличие единой схемы, которая, с незначительными поправками и коррективами, потенциально может быть растиражирована в неограниченном кругу государств — объектов воздействия. История продемонстрировала, что выработанная схема государственных переворотов может с успехом использоваться в самых различных регионах земного шара, причем как в государствах, исторически более близких к Востоку, так и в государствах, относящихся цивилизации Запада. Важно отметить, что сам термин «цветная революция» является скорее журналистским, нежели правовым. Кроме того, некоторые эксперты полагают, что рассматриваемые явления на самом деле являются не революциями, а относительно бескровными государственными переворотами: «Так называемые цветные революции не являются революциями, а представляют собой «верхушечные перевороты» без изменения социально-классового характера власти». Декларируемый «ненасильственный» характер «цветных революций» также является весьма распространённым, однако тщательно культивируемым заблуждением, призванным подчеркнуть позитивный характер данного явления. Прием значительного изменения смысла понятия путем незначительного, на первый взгляд, добавления, давно известен политтехнологам. Наиболее типичными примерами являются популярные понятия «гибридная война» и «цветная революция», которые «даются синтетическими конструкциями, базирующимися на известных понятиях «война» и «революция» с уточняющими прилагательными, меняющими их смысл». В результате из-за позитивного восприятия термина «революция» как синонима обновления, справедливости, прорыва, добавление прилагательного «цветная» приводит к тому, что позитивное отношение автоматически переносится и на термин «цветная революция», хотя «цветные революции — не совсем революции, больше того — совсем не революции».

Министр иностранных дел РФ С.В. Лавров комментирует итоги организованных извне государственных переворотов на Ближнем Востоке следующим образом: «Уже не стесняются вспоминать и про Ирак, уже начинают вспоминать и более свежий пример — Ливию, которая превратилась в никем не контролируемый коридор для контрабанды мигрантов из многих стран Африки в Европу. Уже начинают вспоминать, как обошлись с Каддафи, как пытались исходить из иллюзии о том, что смени диктатора — демократия сама собой пустит корни».

– Роль и участие западных держав в смене политических режимов и дальнейшем развитии причин для миграционного кризиса очевидна. Но стоит ли надеяться на изменения во внешней политике самих западных держав?

– Сегодня можно с уверенностью констатировать, что определенное «отрезвление» западных лидеров произошло, когда хаос и радикализация в ближневосточном регионе привели к активизации не только «классических» террористических организаций, например «Аль-Каиды», но и стали важнейшими факторами появления радикального транснационального исламистского движения ИГИЛ, обладающего признаками и государства, и организации. Так, бывший премьер-министр Великобритании Т. Блэр в октябре 2015 г. признал, что «...вторжение в 2003 году в Ирак вооруженных сил США и их союзников стало одной из основных причин появления террористической организации «Исламское государство», при этом политик особо подчеркнул, что «нельзя сказать, что те, кто сместил Саддама Хусейна в 2003 г., не несут ответственность за ситуацию в 2015».

Показательно, что в 1999 г. именно Т. Блэр в своей речи, произнесенной на экономическом форуме в Чикаго, заявил о необходимости внедрения нового типа войны, который позволил бы обойти традиционный «вестфальский» государственный суверенитет. Сценарий, по которому впоследствии развивались «цветные революции» и «арабские весны», по сути, ничем не отличался от логических построений автора концепции «гуманитарной интервенции» Б. Кушнера, который выделял в каждом конфликте «хорошую» сторону, состоящую из жертв, и «плохую» сторону, которая хочет всех уничтожить, однако тревогу вызывает тот факт, что «плохой» стороной стали законные правительства. При этом очевидно, что страны-организаторы не ощущают никакой особой ответственности за дальнейшую судьбу государств, разоренных революциями и истощенных гражданскими войнами. Американский юрист Д. Батлер в своей статье с провокационным названием «Ответственность за смену режимов» утверждает, что «ответственность влечет за собой двойное обязательство, заключающееся в необходимости администрирования территории для осуществления контроля, а также в обеспечении того, чтобы режим, пришедший к власти, уважал права населения», однако практика показывает, что в жизни все гораздо прозаичней, и государства, пережившие «цветные» перевороты, с «постреволюционным синдромом» вынуждены справляться самостоятельно, причем приведенная к власти новая политическая элита нередко совершает еще больше ошибок, чем предшествующая. Подводя итоги, можно сделать следующие выводы: политика западных стран, которая прикрывается благородным желанием сформировать демократическое общество в каждом отдельно взятом государстве на практике привела к серьезной дестабилизации обстановки в целых регионах нашей планеты. Не почерпнув никаких ошибок из практики подобных социальных экспериментов указанные страны по-прежнему уверены в своей правоте. Не возникает сомнений в том, что ведение подобной политики впредь будет продолжаться. Ключевой проблемой здесь представляется, как указывалось выше, отсутствие четкого, императивного определения понятий «внутренние дела государства» и «пределов вмешательства во внутренние дела государства» в действующем международном праве, что создает правовую основу для дальнейших злоупотреблений. Вполне очевидна прямая связь между миграционным кризисом последних лет и попытками насадить демократию в восточных странах. Очевидно также и, на наш взгляд, не требует доказательств, что миграционные волны 2014–2015 гг. привели к кризису внутри Европейского Союза, справиться с которым большинство стран-членов ЕС на сегодняшний день, увы, не в состоянии. Существуют, как минимум два возможных результата развития данных процессов. Первый из них предполагает вариант «исламизации» Европы. Этот сценарий предполагает постепенный приход к вла-

сти в ряде стран-членов ЕС «мусульманских партий», которые начнут привносить в жизнь данных государств нормы шариата, причем в первую очередь это коснется сферы образования и налогообложения. При моделировании возможных путей реализации такого сценария необходимо учитывать тот факт, что в 2014 г. в ЕС выдано 562 680 первичных разрешений на статус беженца и 626 960 «повторных» разрешений, а в 2015 году – 1 022 235 и 1 077 015 соответственно. Наибольшее количество разрешений за вышеуказанный период было выдано в Германии, Венгрии и Швеции. Другой вариант подразумевает приход к власти в странах ЕС политиков правого или ультраправого толка, которые могут или ужесточить контроль за миграцией, или полностью выдворить мигрантов в те страны, из которых они прибыли на европейский континент. До реализации приведенных выше вариантов возможные шаги стран-участниц ЕС по всей вероятности останутся такими же, как и в настоящее время, т.е. внутри самого Европейского Союза вероятно углубление раскола между условными «сторонниками жестких мер» (Венгрия, Польша и Болгария) и «сторонниками открытых границ» (Германия и Франция). Но нельзя исключить и возможность принятия всеми странами-членами ЕС неких единых действий, направленных на исправление ряда ошибочных решений, которые привели к потере контроля над миграционными потоками.

*– Какова на Ваш взгляд роль России в текущей международной обстановке и какое реальное воздействие она может сегодня оказать на ее развитие?*

– Какова роль России в текущей ситуации? Сегодня Россия пока продолжает оставаться единственной державой, которая проводит целенаправленную политику, направленную на восстановление стабильности на ближнем Востоке, в частности, в Сирии. Именно политика России призвана очистить регион от вооруженных формирований ИГИЛ и создать необходимые условия для возвращения коренного населения на родину. Вместе с тем, перед Россией сегодня стоит и другая задача. Как указывалось выше, расширение географии «цветных революций» и приближение их к границам РФ не может не вызывать объективных опасений. В стране должна проводиться серьезная работа, направленная на сохранение политической стабильности и противодействие различного рода провокациям. Подобная работа сегодня ведется Фондом развития современной дипломатии. Проводятся тематические мероприятия – конференции, круглые столы, на которых обсуждаются методы выявления и работы с лицами, которые пытаются дестабилизировать обстановку в стране, спровоцировать социальные волнения; вырабатываются меры пресечения их деятельности, методы сотрудничества с правоохранительными органами и т.д. Формируются выездные группы, которые работают с населением в различных регионах России, помогая гражданам самостоятельно выявлять лиц, ведущих дестабилизационную работу в стране.

**– Благодарю Вас!**

*Интервью брал:*

*Парсамян Тиран Хоренович,  
юрист, соучредитель  
Российско-армянской  
ассоциации юристов  
«АРМОСС»*



## ФАРХУТДИНОВ Инсур Забирович

доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института государства и права (сектор международно-правовых исследований) Российской академии наук

### ИРАНСКАЯ ДОКТРИНА О ПРЕВЕНТИВНОЙ САМООБОРОНЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО\*

Во второй заключительной части статьи, представляющей восьмой авторский материал в цикле «Право международной безопасности», рассматриваются проблемы превентивной самообороны в контексте ирано-израильского ядерного противоборства. В условиях все еще наблюдающегося «ползучего» распространения оружия массового уничтожения проблема упреждающих военных ударов приобретает глобально опасный характер. Возможная атомная бомба в руках Исламской Республики Иран вызывает сильное беспокойство, в первую очередь, у Израиля и США. Иран давно жалуется на политику двойных стандартов, которая позволяет странам, не подписавшим Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), – Индии, Пакистану и Израилю – сохранять и даже наращивать ядерные арсеналы, но наказывает Тегеран, подписавший ДНЯО, за частичное якобы невыполнение требований МАГАТЭ. В статье также исследуются геополитические проблемы Каспийского региона в контексте возможного превентивного ядерного удара.

Ключевые слова: международное право, неприменение силы или угрозы силой, доктрина о превентивном ударе, ядерная бомба Ирана, МАГАТЭ, опережающая самооборона, превентивный удар, «Исламское государство», международно-правовой статус Каспийского моря.

## FARKHUTDINOV Insur Zabirovich

Ph.D. in Law, leading researcher of the Institute of State and Law (sector of international legal studies) of the Russian Academy of Sciences

### THE IRANIAN DOCTRINE OF PREVENTIVE SELF-DEFENCE AND INTERNATIONAL LAW

The second and final part of the article, which represents the eighth author's material in the cycle «The Law of International Security» addresses the problems of preventive self-defense in the context of the Iranian-Israel nuclear confrontation. In the context of the still-observed «creeping» proliferation of weapons of mass destruction, the problem of preemptive military strikes assumes a globally dangerous character. A possible atomic bomb in the hands of the Islamic Republic of Iran causes great concern, first of all, between Israel and the United States. Iran has complained for a long time about a policy of double standards that allows countries that have not signed the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) – India, Pakistan and Israel – to preserve and even build up nuclear arsenals, but punishes Tehran, who signed the NPT, for the alleged partial failure of the IAEA requirements. The article also explores the geopolitical problems of the Caspian region in the context of a possible preventive nuclear strike.

Keywords: international law, non-use of force or threat of force, preemptive strike doctrine, Iran's nuclear bomb, IAEA, advanced self-defense, preventive strike, «Islamic state», International legal status of the Caspian Sea.

#### 1. Превентивная самооборона: ирано-израильское ядерное противоборство

Концепция превентивного нападения одного государства на другое в целях самозащиты имеет определенное обоснование, базирующееся на оценке характера современных угроз: опасность может быть настолько серьезной и неминуемой, что нельзя ждать нападения, необходимо его предотвратить какими-либо упреждающими военными ударами. В условиях «ползучего» распространения оружия массового уничтожения, международного терроризма вопрос о превентивной самообороне приобрел особый характер. Только международное право, сохранение и дальнейшее развитие международной нормативно-правовой системы в соответствии с Уставом ООН могут обеспечить мир и безопасность<sup>1</sup>.

Превентивные атаки довольно редки, хотя возможность преимущественного использования ядерного оружия была главной задачей ядерных стратегов в ходе многолетней холодной войны.



Фархутдинов И. З.

Превентивные удары несколько раз эффективно использовал Израиль. Превентивное нападение уже десятки лет является важнейшим элементом оборонной доктрины Израиля: первым масштабным примером упреждающих ударов стало уничтожение египетской авиации израильскими военно-воздушными силами прямо на взлетных полосах в 1967 году. Это положило начало Шестидневной войне.

И вот самый последний превентивный удар, который случился ровно через неделю после того, как премьер-министр Израиля Биньямин Нетаньяху прямо из Вашингтона заехал с официальным визитом в Москву. В ночь на 17 марта 2017 г. израильские ВВС вторглись на территорию Сирии и атаковали колонну ливанского движения «Хезболлах», воюющего на стороне легитимного правительства Башара Асада, как и Россия.

Известно, что Биби, так любя зовут его соотечественники, покинул Вашингтон «без особых достижений». Судя по его безрадостному лицу в российских теленовостях, и здесь он был разочарован. Попытка навязать Кремлю свою точку зрения насчет присутствия Ирана в Сирии, похоже, и в этот раз не увенчалась успехом...

Превентивный удар предполагает удар по источникам грозящей опасности. Нанесение упреждающего удара, в свою

\* Окончание. Начало читайте в № 1 (104) 2017.

1 Lukashuk I.I., Boklan D.S. The Concept of the US national Security and International Law: A View from Moscow // Chinese Journal of International Law. – 2003. – P.587-597.

очередь, предполагает нанесение вооруженного удара при наличии явной, неминуемой угрозы. Существует понятие, близкое к понятию «превентивное нанесение удара», а именно «упреждение силы» или «упреждающее нанесение удара». Термины не стоит смешивать, так как они отражают разные понятия, хотя грань зачастую трудно различима.

Сегодня в доктрине международного права относительно превентивной самообороны особое значение приобретает проблема применения и злоупотребления<sup>2</sup>.

До недавнего времени существовали две точки зрения на содержание права на самооборону. Если строго следовать Уставу ООН (ст. 51), то превентивные удары являются нарушением международного права, но некоторые страны уже используют военную силу в превентивном порядке или намерены так поступить.

7 июня 1981 г. израильские боевые самолеты разбомбили иракский гражданский ядерный реактор под Багдадом. Ирак создал свою ядерную программу в 1960-е годы. Еще тогда Франция согласилась поставить Ираку исследовательский реактор, который получил известность как «Осирак». Израиль изначально рассматривал реактор как серьезную угрозу своей безопасности, поскольку Саддам Хусейн неоднократно обещал стереть еврейское государство с лица земли. Военная операция была чрезвычайно рискованным поступком: атака могла быть расценена арабскими государствами как акт агрессии, что могло повлечь за собой крупномасштабную войну.

Уже через несколько дней после воздушного нападения Совет Безопасности (СБ) ООН принял резолюцию, осуждавшую действия Израиля. Представитель США в ООН Джин Киркпатрик сравнила «шокирующее» нападение Израиля с вторжением СССР в Афганистан. Британский премьер-министр Маргарет Тэтчер, дружелюбно настроенная к Израилю, подобно Рейгану, осудила налет израильской авиации на Багдад. Тэтчер, выступая в Палате общин, заявила: «Лишь на основании того, что страна пытается производить энергию из атомных источников, нельзя считать, что она совершает нечто абсолютно недопустимое». Как видно, мировое сообщество резко осудило превентивное нападение на территорию другого государства, поскольку Израиль беззастенчиво пограл практически все основные принципы и нормы международного права.

Могли последовать и иные неприятные для Израиля последствия, например, экономическое эмбарго со стороны США и стран Европы, однако более жестких санкций международного сообщества по линии ООН не последовало.

Отдав израильской авиации приказ уничтожить иракский ядерный реактор «Осирак» 7 июня 1981 г., бывший премьер-министр Израиля Менахем Бегин выдвинул важный стратегический принцип: Израиль сделает все, чтобы помешать странам региона заполучить ядерное оружие. Это предписание было выполнено 6 сентября 2007 г., когда, по неофициальным сведениям, израильские самолеты разбомбили сирийский ядерный объект «Дейр-Алзур».

Бытует версия, что в 2007 г. израильские самолеты разбомбили неуказанные объекты на территории Сирии. Информация на этот счет весьма ограничена и противоречива, по некоторым источникам был уничтожен какой-то ядерный объект. Сирия не сделала об этом никакого официального заключения.

Концепция превентивной самообороны в соответствии со «Стратегией национальной безопасности США» 2002 г. («доктрина Буша» в обновленной редакции 2006 г.) предусматри-

вает односторонние действия в качестве превентивного удара против потенциальной опасности, в том числе без санкции Совета Безопасности ООН<sup>3</sup>.

В 2003 году США начали единственную в истории целую превентивную войну против Саддама Хусейна, чтобы не дать ему возможность получить оружие массового поражения. В результате произошли события, которые до сих пор потрясают мир и безопасность во всей Евразии: Ирак распался, началась региональная война между суннитами и шиитами, возникло так называемое «Исламское государство», беспрецедентно кровавое и живучее, как многоголовая гидра. Большой Ближний Восток кровотоцит до сих пор.

Превентивная война против Ирака стала самым вопиющим промахом американской внешней политики. Заметим, захват страны произошел без санкции Совета Безопасности ООН. И то, что некоторые американцы сейчас, четырнадцать лет спустя, могут рассматривать даже теоретически повторение аналогичной глобальной ошибки – превентивного военного удара, допустим, на ядерные объекты Ирана, может любого здравомыслящего человека, тем более из соседних государств, включая Россию, лишить нормального сна.

Разработки ядерного оружия начались в Израиле вскоре после провозглашения независимости в 1948 г., а первые вооружения были готовы накануне Шестидневной войны в 1967 г. В этих условиях гонка ядерных вооружений с Ираном стала все вероятнее.

**Секретное американо-израильское соглашение о ядерных вооружениях** было подписано премьер-министром Израиля Г. Меир и президентом Р. Никсоном 25 сентября 1969 г., но остается настолько засекреченным, что четкой официальной информации о нем не существует. Давно уже в открытых источниках обсуждается, что по условиям данного двустороннего договора, ни США, ни Израиль не вправе публично признавать существование израильского ядерного арсенала. Стороны никак это не комментируют.

Думается, речь идет скорее о заключаемом **в устной форме**, так называемом джентльменском соглашении между США и Израилем. В соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. «договор означает соглашение, заключенное между государствами **в письменной форме** и регулируемое международным правом...».

Это соглашение способствовало тому, что сегодня рядом с Ираном существует страна Израиль, которая имеет очень большое количество ядерных зарядов, а также ракеты с радиусом действия в 7 тыс. км. У специалистов не вызывает сомнения, что Израиль занимает в мире четвертое место по количеству боезарядов после Франции.

По некоторым оценкам, Исламская Республика Иран может стать скоро десятой мировой ядерной державой. Еще в 1975 г. Киссинджер провел резолюцию о поддержке иранской ядерной программы. В 2005 г. американские журналисты спросили его: «Что же Вы наделали? Это же была явно ядерная программа». «Они были нашими союзниками, – сказал бывший Госсекретарь США, – это была коммерческая сделка».

Тегеран создал уникальную космическую программу в условиях почти полной блокады. Выведен на низкую орбиту иранский спутник, то есть в принципе решён вопрос с созданием межконтинентальной ракеты. Создана технологическая цепочка по производству спутников и ракетоносителей. Надо отметить, что и Россия помогла Ирану – первый спутник был собран по заказу в Российской Федерации и запущен с космо-

2 Фархутдинов И.З. Превентивная самооборона в международном праве: применение и злоупотребление // Московский журнал международного права. – 2016. – № 4/104. – С. 97-124.

3 Подробнее об этом см.: Фархутдинов И.З. Международное право и доктрина США о превентивной самообороне // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 2. – С. 23-31.



дрома Плесецк 28 октября 2005 г. Второй спутник Иран разрабатывал совместно с КНР и Таиландом.

Как мы писали в первой части этой статьи (№ 1, 2017), ядерная бомба Ирана, как и Израиля, КНДР, Пакистана и Индии, несомненно, будет представлять беспрецедентную угрозу для мира и безопасности не только на Ближнем Востоке, но и на всей планете. Что будет, когда Иран получит (или уже получил) ядерную бомбу? Израиль перейдет в состояние повышенной боеготовности и, может, в соответствии с национальной военной доктриной постарается упредить противника и первым нанести удар по завершающему негражданскому военному реактору, по сценарию «Осирак».

После террористических актов 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке израильтяне приняли «как бальзам на душу» новые американские доктринальные понятия типа: «глобальный терроризм», «укрывательство», «несостоявшееся государство»<sup>4</sup>.

Выступая более трех лет назад на заседании, приуроченном к 40-летию начала арабо-израильской войны 1973 г., и сегодня действующий премьер-министр Израиля Биньямин Нетаньяху в свете иранской угрозы вновь заявил: «Никогда нельзя недооценивать противника. Международная реакция на превентивный удар с нашей страны предпочтительнее той кровавой цены, которую мы заплатим, если этого не сделаем». Он также отметил, что «...решение о нанесении превентивного удара является одним из самых трудных решений, которое должно принимать правительство, потому что ты никогда не сможешь доказать, что произошло бы, если бы он не был нанесен».

Судя по некоторым израильским источникам, в настоящий момент в распоряжении Тегерана нет достаточного числа снаряженных ядерных зарядов для развязывания войны или угрозы ее начала, но Иран имеет все технические возможности начать их производство уже в краткосрочной перспективе.

Превентивные удары – это словосочетание сегодня прочно закрепилось в международной дипломатии. «Официальное северокорейское информационное агентство ЦТАК сообщает, что в понедельник, 13 марта 2017 г., флотилия бомбардировщиков В-1В Lancer с авиабазы Andersen на острове Гуам скрытно совершила перелет на полигон Сангдонг в Южной Корее и провела тренировку атомного бомбометания, имитирующего нанесение превентивных ударов по важным целям внутри КНДР». Северная Корея осудила Южную Корею и Соединенные Штаты за «нагнетание угроз ядерного нападения», ссылаясь на участие американских стратегических бомбардировщиков и авианосца-атомохода «Карл Винсон» в совместных с Северной Кореей военных маневрах.

Атомная бомба в руках исламского иранского режима вызывает сильное беспокойство, в первую очередь, Израиля и Запада. Особенно в Тель-Авиве цепенеют от ужаса при мысли об этом. Израиль заявляет о готовности нанести удар по иранским ядерным объектам, поскольку Тегеран идет к полноценной реализации ядерной программы. Иран намекает, что у него есть несколько заводов по обогащению урана. Но возникает вопрос: существует ли иранская ядерная угроза в том виде, как об этом говорит Запад?

Иранские лидеры давно жалуются на политику двойных стандартов, которая позволяет странам, не подписавшим ДНЯО (Индии, Пакистану и Израилю) сохранять и даже наращивать ядерные арсеналы, но наказывает Тегеран, подписавший ДНЯО, за частичное невыполнение требований МАГАТЭ. Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) не запрещается обогащение урана в мирных целях. Тегеран

не только парафировал этот договор, но еще и подписал дополнительный протокол, предусматривающий усиленные инспекции.

Иран пересмотрел свое понимание организации безопасности страны после превентивного военного вторжения США, опираясь на новую доктрину о превентивной самообороне, в Афганистан в 2001 г. и Ирак в 2003 г.<sup>5</sup>

Согласно иранской военной доктрине безопасность является функцией двух ключевых принципов. Первый принцип заключается в локализации знаний и опыта работы в оборонной промышленности. Если страна не проявляет интерес к этому фактору или даже имеет слабый интерес, то в сфере обороны столкнется с зависимостью и ущербом на основе этой стратегической зависимости. Вторым принципом в области безопасности является повышение оборонного потенциала при сохранении этических норм и духовности. При таких обстоятельствах, считают наблюдатели, военная доктрина Ирана в дополнение к оборонной мощи придерживается принципа наступательного сдерживания.

Является ли иранская бомба неизбежной? Утверждается, что Иран ускоренно приближается к созданию собственного ядерного оружия. Он явно создал двуединый исследовательский процесс: его усилия по созданию мирного атома не так сильно отстают от параллельной работы по созданию ядерного оружия. Если все же Иран хочет ядерной энергии в мирных целях, он не должен отказываться от давнего предложения России обеспечить постоянную поставку низкосортного ядерного топлива, чтобы не позволить Ирану запустить вторую (военную) фазу ядерной технологии суперобогащения урана<sup>6</sup>.

С точки зрения международного атомного права, ядерное оружие делится на стратегическое и оперативно тактическое. Международное атомное (ядерное) право является отраслью международного права и регулирует, как вопросы ограничения ядерных вооружений, так и проблемы международного сотрудничества в мирном использовании атомной энергии. Некоторые считают, что для Израиля, Индии, Пакистана ядерное оружие является оружием сдерживания, то есть стратегическим. А не для превентивного удара?

Говорится, что целью иранской бомбы не являются ни Тель-Авив, ни их ядерный реактор в Димоне, поскольку Иранской Исламской Республике (ИРИ) нужен статус-кво Иерусалима, а не радиоактивная пустыня на его месте. Сирийцам атомная бомба не нужна вообще. Некуда ее сбрасывать – слишком мала территория Израиля (если ставить целью освобождение Палестины). Далее, целью корейской бомбы не являются ни Сеул, ни даже Токио или Йокогама. Опять же нет смысла. Индийская и пакистанская бомбы просто предназначены для того, чтобы грозить друг другу. Если атомная бомба является оружием сдерживания, то она американцам не так страшна. США нет необходимости первыми применять атомное оружие. Если там правительство разумное.

Является ли оно само по себе злом? Некоторые подчеркивают, что ядерное оружие в основном необходимо для устрашения, что было действенным во времена холодной войны между Западом и СССР. Ядерная гарантия суверенитета, мол, стала неопровержимым фактом геополитической реальности.

4 Gray C. International Law on the Use of Force. Third edition. Oxford University Press. 2008. – P. 235.

5 See: Gill T. The Temporal Dimension of Self-Defense: Anticipation, Pre-emption, Prevention and Immediacy. Chapter 5. // International Law and Armed Conflict: Exploring the Fault Lines Essays in Honour of Yoram Dinstein. Edited by Michael Schmitt and Jelena Pejic. International Humanitarian Law Series Ninth off Publishers Leiden. Boston, 2007. – P. 114-122.

6 Greenblum Benjamin M. The Iranian Nuclear Threat: Israel's Options Under International Law // Greenblum Eic Edits. 11/16/2006. – P. 33-35.

Тут есть о чем поспорить. Любое ружье, как говорят, рано или поздно выстрелит. Может произойти и самовыстрел.

Средств доставки, способных достичь территории США, у «новых ядерных» стран нет, и наивно полагать, что США опасаются применения именно ядерного оружия против своих союзников, например, Японии, Южной Кореи или Израиля, монархий Персидского залива. Умело спланированный удар химическим оружием по этим странам, верноподданым США, будет не менее разрушительным, чем удар оружием ядерным. Но беспокоит США именно оружие ядерное. Почему?

Допустим, ядерное оружие Иран создает не для нанесения первого удара, поскольку сам Иран после него исчезнет. То есть получается, что ядерная бомба, во-первых, важнейший элемент обороноспособности Ирана, а во-вторых, средство политического давления.

Есть мнение, что завтра или уже сегодня обладающий атомным оружием Иран представляет опасность вовсе не для Израиля, как в этом хочет убедить международную общественность Тель-Авив, а именно для окружающих его арабских стран.

Но атомная бомба – это не только оружие сдерживания. Она может быть и оружием оперативно-тактическим. Вообще, как утверждают военные аналитики, большинство атомных боеголовок применяется в системах противоздушной и противоракетной обороны, где основным поражающим фактором становится электромагнитный импульс от ядерного взрыва, который в воздухе выводит из строя электронные и электромеханические устройства ракет и самолетов на дистанции свыше 10 км.

По их же мнению, для США, чьи ударные силы, как правило, базируются на авианосцах, взрыв ядерного устройства в десятке километров от эскадры (а силы корабельной ПВО, безусловно, такой радиус прикрыть не могут) означает превращение боевой единицы в груды металла с мотором, полностью лишенную электронной начинки, живучесть которой вряд ли позволит ей дойти до порта ремонта. Да и атомный взрыв рядом с заморской базой ВВС или ВМФ США превратит дорогостоящие самолеты в неспособные подняться в воздух игрушки.

И вот именно такая атомная бомба – атомная бомба, как средство ПВО, ПРО и подавления авианосных группировок, представляет собой угрозу военной гегемонии США. В самом деле, любой из двух десятков авианосцев НАТО может быть уничтожен маленькими ядерными боеприпасами с невысокой точностью средств доставки. И эти группировки, например, могут быть поражены в Ормузском заливе или Японском море, обеспечив господство над морем так называемым «москитным силам» КНДР или Ирана.

Разрабатывая ДНЯО, США и СССР стремились сделать клуб ядерных держав закрытым для того, чтобы, во-первых, сохранить собственное превосходство, если не монополию: в то время насчитывалось пять ядерных держав (помимо двух крупнейших, еще Великобритания, Китай и Франция), а во-вторых, чтобы помешать Германии получить туда доступ.

С тех пор договор подписали более 180 стран, и ни одна из них не взорвала ни одной бомбы. В конце концов, и Франция ратифицировала его в 1992 г. Но и другие государства, став ядерными державами – но они не поставили свою подпись под ДНЯО. А вот Северная Корея вышла из него в 2003 г.

В сложившейся ситуации единственная перспектива (правда, гипотетическая) – заключение между Ираном и Израилем под эгидой ядерных держав договора о ненападении друг на друга с применением ядерных технологий. Эта декларация может свести на нет возможность ядерной войны меж-

ду Иерусалимом и Тегераном в будущем. Она также снижает вероятность нанесения Израилем удара по Ирану.

Израиль может дать определенные гарантии Тегерану, это неоднократно подтверждалось высшим руководством страны. Однако Иран не пойдет на такой же ответный шаг, поскольку не готов заключать с Тель-Авивом любое соглашение. Проблема в том, что в Тегеране не могут отступить от идеологии, центральный стержень которой – непризнание права Израиля на существование.

У отдельных стран и у международного сообщества в целом есть множество законных и оправданных способов сдерживания стран от создания и получения оружия массового уничтожения. Но превентивная война не является и не должна быть одним из этих средств. Маргарет Тэтчер была права, заявив относительно случившегося израильского первого удара в 1981 г.: «Вооруженное нападение в таких обстоятельствах не может быть оправдано»<sup>7</sup>.

Как видим, Ближний Восток являет собой источник проблем, готовый в любой момент сорваться и обратиться во всё сметающую лавину ядерной катастрофы.

Призывы объявить Ближний Восток безъядерной зоной содержатся во многих резолюциях Совета Безопасности ООН и МАГАТЭ, принятых в последние десятилетия. Союзники США Египет и Саудовская Аравия также уговаривают Вашингтон увязать существование израильского арсенала с потенциальным иранским.

Детонатором превентивного взрыва может стать кровопролитное противостояние с ИГ на территории Сирии, с приграничным Израилем. За последние пять лет военного конфликта в Сирии неоднократно сообщалось об израильских превентивных авиаударах по территории САР. Израиль всегда заявлял, что намерен делать все, чтобы помешать транспортировке оружия для «Хезболлы» через Сирию в приграничный Ливан. Тель-Авив неоднократно грозил уничтожить батареи ПВО Сирии, если они снова атакуют израильские самолеты.

## 2. Правовая доктрина о превентивном военном ударе и принципы международного права о самообороне и невмешательстве

Веками в международном праве признавалось, что для принятия государством военных мер в порядке самозащиты против страны, представляющей непосредственную угрозу нападения, странам не требуется ждать, пока такое нападение будет совершено. Юристы-международники нередко обуславливали правомерность упреждающих действий наличием непосредственной угрозы, чаще всего в виде нескрываемой мобилизации вооруженных сил в порядке подготовки к нападению.

Устоявшаяся с момента учреждения ООН в 1945 г. международно-правовая доктрина также считает, что военная сила государством может быть использована в целях самообороны, причем только при объективной необходимости, чтобы остановить и отразить нападение, или, в особо потенциально опасных случаях, для предотвращения неминуемого нападения. Мнение, что государства имеют право действовать в порядке самообороны в целях предотвращения угрозы надвигающейся атаки – часто упоминаемая как «упреждающая самооборона», тем более «превентивная» (предвосхищающая) оборона – широко специалистами не признается.

Согласно международному праву, существует разница между **упреждающим ударом** (с целью самообороны при наличии явной и неминуемой угрозы) и **превентивным (пред-**

7 Preventive Wars: The Antithesis of Realpolitik. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nationalinterest.org/feature/preventive-wars-the-antithesis-realpolitik-13367> (дата обращения: 20.03.2017).

восхищающим) ударом по источникам грозящей угрозы. В первом случае военные действия международными нормами в принципе допускаются, а во втором – однозначно являются их нарушением<sup>8</sup>.

Конечно, превентивная война очень близка к упреждающей самообороне против намерений противника<sup>9</sup>. Ю.Н. Малеев уверен, что невозможно провести эту грань между вооруженными нападениями, требующими ограниченного отклика, и теми нападениями, которые корреспондируют праву на использование массивной силы, чтобы уничтожить врага<sup>10</sup>.

Доктрина о превентивной обороне однозначно отвергает принцип невмешательства во внутренние дела государств, который взаимосвязан и взаимообусловлен другим основным принципом международного права – принципом неприменения силы или угрозы силой. С точки зрения методологии международного права, в последнем и нашел свое логическое место принцип самообороны государств, он-то и подвергается истинной эрозии апологетами превентивного удара.

Принцип невмешательства является одним из основополагающих принципов современного международного права, закрепленных в Уставе ООН и ряде других международных актов и документов. Он в качестве общего принципа межгосударственных отношений формировался в процессе борьбы наций за свое самоопределение. Современное понимание принципа невмешательства в общей форме зафиксировано в п. 7 ст. 2 Устава ООН и конкретизировано в авторитетных международных документах: Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г., Декларации ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета 1965 г.<sup>11</sup>

Впервые принцип неприменения силы или угрозы силой был провозглашен в Уставе ООН, учредившем в 1945 г. эту универсальную международную организацию. Тогда и начался новый этап международного права. Сегодня его мы называем классическим международным правом, одной из основных задач которого выступает усиление эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях, устранение опасности новых вооруженных конфликтов между государствами, путем обеспечения поворота в международной обстановке от конфронтации к мирным отношениям и сотрудничеству и принятия других надлежащих мер по укреплению международного мира и безопасности.

Однако, прецеденты ведения военных операций НАТО без санкции ООН против Югославии, Ирака, неизбежно ведут к «эрозии запрета на использование силы», ставшего одним из важнейших завоеваний человечества в XX веке.

Сторонники данной международно-правовой доктрины утверждают, что превентивный (предвосхищающий) удар может быть применен, чтобы не дать противнику занять выгодную позицию в своих захватнических целях. Но классическое международное право из-за угрозы спекуляций превентивными нападениями считает эти войны актами агрессии.

Порой сложно понять, является первый удар упреждающим или превентивным действием? Превентивный удар предполагает удар по источникам грозящей опасности, то есть когда противник только замысливает напасть на другую страну. А как это заранее доказать? Спецслужбы США и Великобритании публично били себя в грудь, что они имеют неопровержимые доказательства о наличии у Ирака ОМУ...

Разница между войной на определение и превентивной войной – это вопрос здравого смысла и принципов морали. В 1941 г. действия США были бы оправданы, если бы они в целях самообороны нанесли удар по японскому флоту, то есть еще до 7 декабря 1941 г., когда Япония совершила нападение на Перл-Харбор, что послужило поводом вступления США во Вторую мировую войну. Но такое нападение было бы нарушением международного права, если бы США разбомбили японские заводы и верфи в 1921 г. на том основании, что некоторые виды их продукции можно было бы использовать для внезапного нападения на США в какой-то момент через двадцать лет.

Как показали превентивные нападения на Ирак, все эти дебаты не являются исключительно теоретическими. Возникает немало практических вопросов. Например, оказался ли эффективным авиационный налет в 1981 г. на Багдад, то есть удалось ли остановить на длительный период программу вооружения Саддама Хусейна. В Вашингтоне оправдали войну в Ираке 2003 г. в качестве превентивной, своего рода вторым и более массированным нападением на ядерный реактор «Осирак», который должен был уничтожить все еще существовавшую угрозу в виде иракского оружия массового поражения. Его, как оказалось, после вторжения и захвата суверенного государства не существовало. Как говорится, ошибочка вышла. В результате на алтарь американской демократии положили около 100 тыс. только убитых в 2003-2009 гг. С тех пор еженедельно совершающиеся теракты не уносили десятки жизней еженедельно.

Военная доктрина Израиля рассматривает терроризм в качестве основного фактора, оказывающего дестабилизирующее воздействие на внутривнутриполитическое и международное положение страны. По этой причине израильская военная доктрина, основанная на атакующей стратегии, допускает возможность ведения превентивной войны или нанесения упреждающих ударов по важнейшим объектам противника в случае неизбежности возникновения вооруженной конфронтации, создающей реальную угрозу безопасности Израиля. А между тем, как отмечалось уже выше, грань между упреждающей и предвосхищающей самообороной очень тонка, как и человеческий волос.

Брать на себя тяжесть военных расходов ради того, чтобы предотвратить гипотетическую будущую угрозу, которая может никогда не стать реальной, полностью противоречит реальной политике. При этом часто цитируют слова железного канцлера Отто фон Бисмарка, который говорил, что «...превентивная война – самоубийство из-за страха смерти». В своих мемуарах полководец рассматривал вопрос о том, «...целесообразно ли, имея в виду войну, которую нам, возможно, рано или поздно придется вести, заранее ожидать ее еще до того, как противник начнет к ней усиленно готовиться». Бисмарк утверждал, что неопределенность слишком велика – «нельзя заблаговременно узнать, что готовит нам providение».

Отказ от превентивных войн как политического инструмента в годы холодной войны сослужил добрую службу США и их союзникам. К сожалению, администрация президента Джорджа Буша-младшего (43-й президент США в 2001-2009 гг., сын 41-го президента США Джорджа Г.У. Буша), чтобы оправдать свое бессмысленное вторжение в Ирак в 2003 г. – не вызванное необходимостью и приведшее, еще раз подчер-

8 Подробнее об этом см.: Фархутдинов И.З. Международное право о самообороне государств // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1. – С. 91-99.

9 Кириленко В.П., Коростелев С.В. К вопросу о праве государств на упреждающее применение военной силы // Военная мысль. 2011. – № 9. – С. 55-60.

10 Малеев Ю.Н. Превентивная самооборона в современном формате. – Россия и международное право: материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф.И. Кожевникова. – М.: Изд. МГИМО-Университет, 2006. – С. 46.

11 Подробнее об этом см.: Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10. – С. 8-15.

кнем, к катастрофическим последствиям – попыталась придать новый смысл понятию «упреждающая война» и настолько его расширить, что разница между упреждающей войной (с целью самообороны) и превентивной (предвосхищающей) войной практически исчезла<sup>12</sup>.

Возможность применения превентивного удара основана на убеждении как Ирана, так и Израиля, что противник все равно атакует, и что первый удар будет лучше, чем ликвидация его последствий. Превентивная атака может быть привлекательной, поскольку первый удар как бы обещает поразительно быстрый результат<sup>13</sup>.

Доктрина о превентивном военном ударе подвергается серьезному обсуждению среди ученых, так как этот принцип противоречит, как отмечалось выше, праву государства на самозащиту, закрепленному в Уставе ООН. Новоявленная доктрина о превентивном военном ударе считает принцип самообороны устаревшим.

Международное право признает право каждой страны действовать в порядке самообороны. Этот акт насилия может быть оправдан, если акция была проведена, как это предусмотрено в ст. 51 Устава ООН. Она допускает самооборону только в случае, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации.

Как Ирану, так и Израилю пора бы признать, что так называемое преимущество превентивного удара не только подрывает сдержанность, когда государства могут применять силу, оно также снимает ограничения относительно того, в каких случаях государства могут применять военную силу для самозащиты. Сегодня государства должны отвечать за соразмерность предвосхищающей атаки существующей угрозе. Осуществление права на упреждающую или предвосхищающую самооборону, должно соответствовать критерию «пропорциональности»<sup>14</sup>. Право на самооборону предусматривает право на применение силы в ожидании фактического вооруженного нападения, где есть непосредственная угроза<sup>15</sup>.

Превентивная война, в отличие от упреждения, может начинаться на основании уверенности в том, что вооруженный конфликт, пусть и не близкий, является неизбежным и что любое откладывание военных действий ставит раздумывающее о начале таких действий государство в невыгодное, а то и катастрофическое положение.

Право государств на упреждающие действия в различных формах является обоснованным в рамках Устава ООН, однако данные рамки не могут быть жестко формализованы ввиду отсутствия единой объективной основы для квалификации действий государств. Превентивный удар не является и не должен быть единственным средством предотвращения войны.

Считать превентивную стратегию равновесия сил и неспровоцированные превентивные войны одинаково законными и оправданными примерами «упреждения» в широком смысле этого слова, с точки зрения софистической риторики

– все равно, что утверждать, что имитация утопления не является пыткой<sup>16</sup>.

### 3. Геополитические проблемы Каспийского региона в контексте превентивного ядерного удара

Каспийское море объединяет пять стран Евразии: Иран, Россию, Казахстан, Азербайджан, Туркменику. Стало быть, Каспийский регион включает в себя Каспийское море и окружающие его территории. США и в этом вопросе продолжает обострять изоляционную политику по отношению к Ирану путем использования экономических санкций, PR-политики о ядерной бомбе, что является дестабилизирующим фактором на Каспии.

Со стратегической точки зрения, Иран традиционно устремлен на доминирование в зоне Персидского залива, поэтому фактически десятилетиями Каспийское море было как бы внутренним морем Советского Союза. По этой причине ведущие государства мира долгое время Каспийский регион считали далекой периферией своих геополитических интересов. Становление **Каспийского региона** в качестве самостоятельной общности явилось следствием распада СССР и последующего ослабления позиций России в южных постсоветских государствах.

Вместо двух государств – СССР и Ирана, которые прежде в двустороннем порядке решали все возникающие вопросы, в 1991 г. их стало пять. Из прежних остался только Иран, место СССР на правах правопреемства заняла Россия, остальные три – это новые государства.

Благодаря своему расположению Каспийское море (ширина более 320 км и протяженность 1200 км) разделяет и традиционно и давно широко используется и для судоходства, выступая своего рода транспортной артерией между народами прибрежных государств. По его берегам расположены такие крупные морские порты, как иранский Энзели, российская Астрахань, столица Азербайджана Баку, туркменский Туркменбашы, казахстанский Актау. Между ними давно существуют транспортные маршруты.

Согласно глобальной энергетической стратегии США, Каспийский регион является одним из трех приоритетных направлений наряду с Американским континентом и Ближним Востоком. При этом необходимо отметить, что США, в том числе, создают определенные условия поддержки своего доминирования в регионе. В первую очередь, условия для эксплуатации месторождений, обеспечение приоритетных позиций своих компаний, привлечение инвестиций в проекты. Збигнев Бжезинский еще в 1997 г. высказал мнение о том, что этот регион является «Евразийскими Балканами». С этой геополитической точкой зрения связаны внешнеполитические планы США и НАТО в Каспийском регионе. Под «прикрытием» НАТО США стали диктаторами и монополистами в вопросах применения военной силы в различных точках мира<sup>17</sup>.

Специфика Кавказско-Каспийского региона определяется его приграничным положением, близостью к южному флангу НАТО, непосредственным соседством с Закавказьем и Центральной Азией, выходами к Каспийскому и Черному морям, близостью территории региона к нефтяным запасам и к транснациональным евроазиатским транспортным коммуни-

12 See: Winston N., Craig H. The New Bush National Security Doctrine and the Rule of Law // Berkeley Journal of International Law. Volume 22. Issue 3. Article 3. 2004. – P. 390-400.

13 Mueller K., Castillo J.J., Morgan F.E., Pegahi N., Rosen B. Striking First. Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2006. – P. 11.

14 Mary Ellen O'Connell. The Myth of Preemptive Self-Defense. The American Society of International Law. 2002. – P. 21.

15 Philip Send. Principles of international law on the use of force by states in Self-Defence [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/InternationalLaw/ilpforce.doc>. (дата обращения: 12.02.2016).

16 Preventive Wars: The Antithesis of Realpolitik. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nationalinterest.org/feature/preventive-wars-the-antithesis-realpolitik-13367> (дата обращения: 20.03.2017).

17 Подробнее об этом см.: Фархутдинов И.З. Стратегия Могерини и военная доктрина Трампа: предстоящие вызовы России // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 11. – С. 15-26.

кациям и энергомодам, особой стратегической значимостью региона для России<sup>18</sup>.

После распада Советского Союза Тегеран стал активно использовать в своих интересах создавшуюся нестабильность в регионе Каспийского моря и определенный силовой вакуум. Иран почувствовал себя равноправным, а в отношении ряда соседних государств и превосходящим, игроком на поле, обеспечивающем доступ к месторождениям нефти, газа, рыбным и прочим ресурсам.

Россию, а также в значительной степени Иран, Каспийский регион связывает качественно более тесными историческими, экономическими, политическими и культурными отношениями, нежели с Западом. Для Ирана, как и России, Каспий является одним из внешнеполитических приоритетов. Россия для Ирана является основным поставщиком военной техники и технологий. Оба государства также заинтересованы в поддержании стабильности в регионах Центральной Азии и Закавказья. **Стратегия США приобретет классический вид ставливания ключевых в региональной геополитике – России и Ирана.**

Сегодня этому евразийскому региону особое значение придает то географическое обстоятельство, что Каспийское море омывает Большой Кавказ. Ключевыми в геостратегии мировых конкурирующих сил следует выделить следующие образы «энергетической кладовой», – «транспортного коридора», – «буферной зоны», – «зоны нестабильности»<sup>19</sup>.

Каспий привлекает Иран главным образом в контексте его внешнеполитических интересов. **Сегодня в новых геополитических условиях Каспийский регион является не только одним из центров мировой добычи углеводородов, но и важным узловым перекрестком геополитических процессов, где пересекаются интересы региональных и мировых держав.** Концепция региона изначально формулировалась как инструмент экспансионистских устремлений крупных западных держав, связанных с проникновением на ранее «закрытое» постсоветское пространство. Регион находится в фокусе интересов России, Западной Европы, США, а также влиятельных государств Востока – Ирана и Турции и других государств, претендующих на роль региональных лидеров. Растущее внимание региону уделяют Китай, Япония и другие государства. Большое значение уделяется Тегераном сотрудничеству с Россией, как противовесу США и Западу.

Сегодня напряженность усиливается из-за активного военного, политического и экономического проникновения США и НАТО в Грузию, Азербайджан и, возможно, в перспективе в Армению<sup>20</sup>.

Национальные интересы Ирана и России определяются высокой значимостью Кавказско-Каспийского региона, наши страны являются и прикаспийским государством, и территорией потенциального и реального транзита каспийских энергоресурсов, и государством, в значительной степени включенным в глобальный уровень политики.

Россия, Турция и Иран воевали за Северный Кавказ несколько столетий. С XIX в. в эту борьбу стали вмешиваться государства Запада, а с конца XX в., наряду с новой активизацией роли Турции и Ирана, усилилось участие в региональных процессах государств из Ближнего и Среднего Востока. При этом

участники кавказской интриги преследуют различные цели и реализуют собственные стратегии.

Только в начале XIX в. между Россией и Персией были заключены первые договоры: Гюлистанский (1813 г.) и Туркманчайский (1828 г.), обозначившие итоги русско-персидской войны, в результате которой Россия присоединила к себе ряд закавказских территорий и получила исключительное право держать военный флот на Каспийском море. Русским и персидским купцам разрешалось свободно торговать на территории обоих государств и пользоваться Каспием для перевозки товаров. Туркманчайский договор подтвердил все эти положения и стал основой поддержания международных отношений между сторонами вплоть до 1917 г.

После Октябрьской революции 1917 г. в ноте нового пришедшего к власти правительства России от 14 января 1918 г. оно отказалось от своего исключительного военного присутствия на Каспийском море. Договор между РСФСР и Персией от 26 февраля 1921 г. объявил недействительными все соглашения, заключенные до него царским правительством. Каспийское море стало водоемом общего пользования сторон: обоим государствам предоставлялись равные права свободного судоходства, за исключением случаев, когда в составе экипажей иранских судов могли быть граждане третьих стран, использующих службу в недружественных целях (ст. 7). Договор 1921 г. морской границы между сторонами не предусматривал.

В августе 1935 г. был подписан следующий договор, сторонами которого были новые субъекты международного права – Советский Союз и выступивший под новым наименованием Иран. Стороны подтвердили положения договора 1921 г., но ввели в соглашение новое для Каспия понятие – 10-мильную рыболовную зону, ограничившую для его участников пространственные пределы ведения этого промысла, что было сделано в целях контроля и сохранения живых ресурсов водоема.

В условиях начавшейся Второй мировой войны, развязанной Германией, неожиданно возникла срочная необходимость заключения между СССР и Ираном нового договора о торговле и мореплавании по Каспию. Поводом для этого стало беспокойство советской стороны, вызванное интересом Германии к активизации своих торговых связей с Ираном и опасностью использования акватории Каспия в качестве одного из этапов транзитного пути. Подписанный в 1940 г. договор СССР с Ираном защитил Каспийское море от такой перспективы: в нем были повторены основные положения прежних соглашений, предусматривавшие пребывание в его водах судов только этих двух прикаспийских государств. Он также включал норму о его бессрочном действии.

Ситуацию осложняет то, что в прикаспийских странах пускает свои корни международный терроризм, в том числе и ИГ. Огромное количество радикальных исламистских ячеек и организаций, окрепших в Казахстане, Азербайджане, Туркменистане и в других регионах, многие из которых или уже присягнули этой международной террористической организации, или являются ее потенциальными ячейками. Напомним, Россия и Иран ведут на Ближнем Востоке основные военные действия против ИГ.

Иран стремится преодолеть тот уровень своей международной изоляции, в которой он находится вследствие своих сложных отношений с Западом и, прежде всего, с США. ИРИ кровно заинтересована в решении каспийского вопроса с максимальным соответствием своим позициям и интересам имеет для него принципиально политическое значение.

До недавних пор для Ирана углеводородный фактор здесь был не так важен, поскольку основную ставку он делает на свои обширные запасы нефти и газа в Персидском заливе. «Основными поставщиками каспийской нефти на мировой рынок яв-

18 Буров А.А. Характеристика внутреннего контура политико-интегрированных отношений Кавказско-Каспийского региона // Вестник ПГЛУ. – 2008. – № 3. – С. 353 - 359.

19 Гусейнов В. Каспийская проблема: геополитические и экономические аспекты // Вестник аналитики. – 2001. – № 2. – С. 89-144.

20 Аббасбейли А.Н. Проблемы военно-политической безопасности стран каспийского бассейна // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2007. – № 4. – С. 11.

ляются Казахстан и Азербайджан, в то время как для России, Туркменистана и Ирана каспийские нефтегазовые ресурсы не являются приоритетными», – отметил Сатпаев.

Преобладающая часть нефтяных запасов ИРИ находится в Персидском заливе, поэтому освоение залежей каспийского шельфа являлось второстепенной задачей. Но в условиях усиливающегося противостояния с государствами залива Иран заинтересован в защите своих экономических интересов на Каспии для того, чтобы не просто обеспечить максимально возможный доступ к каспийским энергоресурсам, но и усилить свои геополитические позиции и возможности в регионе. Политика Ирана в каспийском направлении определяется обеспечением безопасности своих северных границ и выстраиванием взаимоотношений с государствами региона в рамках общей политики выхода из международной изоляции.

Азербайджан из всех государств региона является наиболее близким союзником Соединенных Штатов. Политика Баку обусловлена прозападной стратегией развития с упором на тесное взаимодействие с Турцией, представляющей в данном случае интересы США. Переориентация Баку на Запад произошла во многом благодаря идее реализации проекта Баку-Джейхан, который предоставляет большие возможности именно для Азербайджана, заинтересованного в транспортировке своей нефти в обход России. Тем не менее, Баку придерживается политики компромисса в отношении с Москвой. Развитие же азербайджано-иранских взаимоотношений идет практически в обратном направлении. Между сторонами имеется ряд серьезных противоречий, главным образом, в отношении богатых и спорных нефтяных месторождений Алов, Араз и Шарг.

Туркменистан, лишенный свободного доступа к мировому рынку, при реализации стратегии экспортных маршрутов газа испытывает достаточно сильное влияние и со стороны Ирана. Для Туркменистана определяющее значение имеет политика России. Большая зависимость Туркменистана в решении ряда вопросов поставок природного газа на экспорт от позиции России достаточно очевидна.

Сложный процесс разрешения энергетических противоречий на Каспии переплетается сегодня с борьбой вокруг иранской ядерной программы. В переговорах Тегерана с Западом иранские газовые интересы становятся существенным фактором.

#### 4. Каспий – озеро или море «раздора»?

Международно-правовой статус Каспия уже более четверти века остается яблоком раздора для Ирана и других прикаспийских государств: считать его морем или озером?

О новом статусе моря заговорили в начале 1992 г., когда Иран выступил с инициативой создания Организации регионального сотрудничества прикаспийских государств. В те годы международные проекты в области разведки энергоносителей в регионе приобрели практические очертания, вопрос правового статуса Каспия получил геополитическую остроту.

Длительные дискуссии по поводу международно-правового статуса Каспия привели лишь к тому, что он приобрел статус «моря раздора». Бакинский ученый Р.Ф. Мамедов доктринально обосновал международно-правовой статус Каспийского моря как пограничного озера<sup>21</sup>.

Россия и Иран больше рассматривают Каспий как сферу своих геополитических интересов на стыке нескольких важных регионов, в то время как Казахстан и Азербайджан больше делают ставку на свои экономические интересы, свя-

занные с добычей сырья. Именно поэтому Москву и Тегеран скорее волнуют не вопросы нефтегазового развития региона, а создание препятствий для присутствия на Каспии военных сил третьих стран или поддержание экологического равновесия. Частью этих геополитических игр являются протесты Москвы и Тегерана против строительства любых нефте- и газопроводов по дну Каспия, которые активно лоббировали США и ЕС. Утверждается, что следуя сугубо своим геополитическим интересам, Россия и Иран препятствуют справедливому разделению Каспия между прикаспийскими странами.

Суть проблемы заключается в том, что прикаспийская пятёрка никак не может разделить самое большое в мире озеро (которое давно уже принято именовать морем), а с ним и богатство его недр, особенно, нефть. Каспийское море – самое большое на Земле бессточное озеро, расположенное на стыке Европы и Азии, называемое морем из-за того, что его ложе сложено земной корой океанического типа. Основопологающим принципом отнесения водоема к категории «море» или «озеро» Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. определяют характер его сообщения с Мировым океаном. В силу полной обособленности Каспия в географическом, а также в юридическом смысле, Каспийское море не является морем.

В договорах СССР с Ираном Каспийское море рассматривалось как пограничное озеро. Иран и сегодня рассматривает Каспийское море как озеро.

В Соглашении от 6 июля 1998 г. между РФ и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование было объявлено, что на дно участка государства обладают суверенными правами, но при этом сохраняется их общее пользование водной поверхностью. Иран воспринял это соглашение как сепаратное и нарушающее прежние Договоры с СССР 1921 и 1940 гг. Однако в преамбуле соглашения 1998 г., сторонами которого были Россия и Казахстан, соглашение рассматривалось как временная мера в ожидании подписания конвенции всеми прикаспийскими государствами.

Буквально через две недели, 19 июля 1998 г., Иран и Россия сделали совместное заявление, в котором предложили три возможных сценария делимитации Каспия. Первый: море должно быть общим на основе принципа кондоминиума. Второй: разделить акваторию, воды, дно и недра на национальные секторы. Третий: разделить только дно между прибрежными государствами, а водную гладь считать общей и открытой всем прибрежным странам.

Азербайджан и Казахстан четко выразили свою позицию с самого начала процесса многосторонних консультаций. Азербайджан считает Каспийское море озером, и, следовательно, оно должно подлежать разделу. Казахстан предлагает считать Каспий замкнутым морем, ссылаясь на Конвенцию ООН 1982 г. (ст.ст. 122, 123), и, соответственно, выступает за его раздел в духе Конвенции. Туркменистан долго поддерживал идею совместного управления и пользования Каспием, но иностранные компании, уже разрабатывающие ресурсы у берегов Туркмении, оказали влияние на политику ее президента, который начал возражать против установления режима кондоминиума, поддерживая позицию раздела моря.

Москва не раз делала заявления, что Каспий является озером, а его воды и недра – общим достоянием прибрежных государств. Правительство страны считает, что этот статус подразумевает создание консорциума для единого управления добычей и использованием его ресурсов прикаспийскими государствами.

С таким мнением выступают и некоторые ученые, например, Р. Мамедов считает, что при таком статусе добыча угле-

21 Мамедов Р.Ф. Разграничение Каспийского моря (международно-правовые вопросы). Баку, Азернешр, 2006. – С. 41-72.

водородных ресурсов на Каспии этими государствами должна осуществляться совместно<sup>22</sup>.

И в зарубежной литературе утверждалось, что уже в советское время Каспийское море считалось озером между Ираном и СССР с соответствующим международно-правовым режимом<sup>23</sup>.

Каспий морем не является, однако это не означает, что он не может получить статус моря. Для этого достаточно получить согласие всех пяти прибрежных государств<sup>24</sup>.

С точки зрения международного морского права, развивается и концепция, согласно которой Каспий относится к закрытым (замкнутым) морям. В соответствии с этой классификацией возможны два подхода к управлению им: а) либо посредством деления на национальные сектора, б) либо путем совместного управления<sup>25</sup>.

У Ирана при делении на национальные сектора было бы только чуть больше 13% доли на Каспии.

Еще на проведенном 12 ноября 1996 г. в Ашхабаде совещании министров иностранных дел прикаспийские государства подтвердили, что статус Каспийского моря может быть изменен лишь при наличии согласия всех пяти прибрежных государств. Позднее это подтвердили Россия и Азербайджан в совместном заявлении от 9 января 2001 г. о принципах сотрудничества, а также в подписанной между Казахстаном и Россией Декларации о сотрудничестве на Каспийском море от 9 октября 2000 г. Но в ходе многочисленных каспийских переговоров, конференций и четырех саммитов прикаспийских государств (Ашхабадский саммит 23-24 апреля 2002 г., Тегеранский саммит 16 октября 2007 г., Бакинский саммит 18 ноября 2010 г. и Астраханский саммит 29 сентября 2014 г.) согласия прикаспийским странам достичь так и не удалось.

Трехсторонняя встреча в Баку 8 августа 2016 г. глав Азербайджана, Ирана и России и последовавшая за ней на следующий день встреча в Санкт-Петербурге президента РФ **Владимира Путина** и президента Турции **Реджепа Эрдогана**, а потом и переговоры российского президента с президентом Армении – все это знаменует собой серьезные дипломатические намерения России стабилизировать отношения на южном направлении в районе западного Прикаспия.

Прибрежные государства могут признать Каспий «морем» или «озером». В любом случае к территориальному разделу его акватории и дна они должны будут применить соответствующие сделанному выбору принципы или выработать на этот случай собственные<sup>26</sup>. Каспийский регион остается единственным в мире пространством, где не создано никакой международной организации как государственного, так и общественного характера, объединяющей все пять прибрежных государств. Такого рода разобщенность не может положительно повлиять на решение большинства проблем, возникающих вокруг Каспия, в том числе на судьбу геополитического пространства, включающего Центральную Азию, Каспий и Кавказ.

### 5. Истоки американской иранофобии

Чтобы лучше понять современное состояние вопроса, вернемся к истокам американо-иранской конфронтации. До

1979 г. шахский Иран был одним из главных региональных союзников США, верным американским сателлитом. Шахский Иран, Израиль, Саудовская Аравия являлись форпостами США в этом регионе. Политика США в регионе была направлена на обеспечение интересов американских нефтяных монополий, сохранение своего контроля над поставками нефти в другие страны, на противоборство с Советским Союзом.

Исламская революция явилась ответом на проводимые шахом реформы во многом по американскому образцу, которые не учитывали традиции тысячелетней истории Ирана, менталитета его народа. Она, свершившаяся на волне антиамериканизма, радикально изменила внешнюю политику Тегерана. Иран во главе с аятоллой Хомейни принципиально отверг капитализм и коммунизм, противопоставляя им собственный, «исламский» путь развития. «Зеленая» революция сопровождалась воинственной антиамериканской кампанией. Были расторгнуты военные и гражданские контракты Ирана с США и другими западными державами, ликвидированы американские военные базы, закрыты многие иностранные, преимущественно американские, банки и компании.

США делали ставку на почти двухмиллионную иранскую эмиграцию за рубежом, которую возглавил принц Мухаммед Реза Пехлеви II. Многие политологи в те дни считали, что часы исламской революции сочтены. В этих условиях, казалось бы, в безвыходной ситуации, аятолла Хомейни принял довольно неординарное решение, как отвлечь массы от внутренних распри и направить народный гнев на внешнего врага. Захват посольства США происламскими студентами, по сути, остановил дальнейшую эскалацию внутреннего противостояния, одновременно положил начало продолжающейся до сих пор конфронтации с Соединенными Штатами.

Кризис с американскими заложниками длился 444 дней, международному престижу американской администрации во главе с президентом Джимми Картером был нанесен серьезный ущерб. Белый дом выглядел «слабыми и жалким». Как оценили в Госдепе США, неспособность Вашингтона решить кризис с заложниками в короткие сроки позволила Советскому Союзу воспользоваться слабостью Америки, чтобы выиграть стратегическое преимущество для себя. В 1979 г. СССР значительно укрепил свои позиции в Эфиопии, Анголе и Мозамбике. Вьетнам при советской поддержке выиграл пограничную войну с Китаем и убрал из Камбоджи красных кхмеров. В конце 1979 г. Советский Союз ввел свои войска в Афганистан.

Кризис с заложниками изменил политический ландшафт Среднего и Переднего Востока на десятилетия вперед. США впервые столкнулись с таким пренебрежением к своим военным угрозам со стороны несравненно слабого в военном отношении Ирана. Получилось, что не Вашингтон, а Тегеран выдвигал ультиматумы, главным из которых было требование к администрации Картера не разрешать свергнутому шаху Мохаммаду Реза Пехлеви найти убежище в США. В Белом доме этот сигнал оставили без внимания и позволили шаху приехать в Соединенные Штаты. Это стало поводом для открытой вражды, иранцы увидели в этом намерение США возродить монархию, аятолла Хомейни санкционировал нападение студентов на посольство США в Тегеране с целью получить рычаг сдерживания Америки от военной агрессии.

В апреле 1980 г. Картер разорвал дипотношения с Ираном и ввел против него экономические санкции: иранские активы в американских банках были заморожены, был наложен запрет на импорт иранской нефти. Однако Иран был непреклонен. Тогда под давлением политических оппонентов и общественности Картер санкционировал военную операцию по освобождению заложников «Орлиный коготь», которая не

22 См.: Мамедов Р.Ф. Разграничение Каспийского моря (международно-правовые вопросы). Баку, Азернепр, 2006.

23 Momtaz D. Le statut juridique de la mer Caspienne // *Espaces maritimes* P.: Pedone. 1991, №5, p.149-150.

24 Гасымзаде А.Н. К вопросу о разделе Каспийского моря (историко-правовой аспект). *Евразийский юридический журнал*. – 2015. – № 3 (82).

25 См.: Жильцов С.С., Зонн И.С., Ушков А.М. Геополитика Каспийского региона. – М., 2003.

26 Мамедов Р.Ф. Разграничение Каспийского моря (международно-правовые вопросы). Баку, Азернепр, 2006. – С. 41-72.

привела к освобождению американских заложников в Иране. Американцы, оставив не только вертолёты, но и тела своих погибших сослуживцев, бежали из Ирана.

Джимми Картер покинул свой пост, имея небывало низкий рейтинг одобрения – всего 34% опрошенных американцев. Во многом виной тому была его неудачная иранская политика. Заложники были освобождены лишь после того, как следующий президент США Р. Рейган был приведен к присяге. Несмотря на то, что США и Иран пришли к соглашению по освобождению заложников, иранцы до последнего момента не выпускали их из страны. Так Тегеран пытался унижить Картера, которого в Исламской Республике до сих пор называют «отцом американо-иранской конфронтации».

Тогда же Вашингтон начал эскалацию своего военного присутствия в Персидском заливе.

### 6. Сценарии превентивного удара по Ирану

Именно нанесение превентивных точечных ударов по ядерным объектам занимает главное место в большинстве сценариев.

Военный эксперт В. Кузовков выделил два этапа удара по Ирану.

На первом (воздушном) этапе США и их союзники наносят воздушные удары по военным целям и ядерным объектам. По мере падения боеспособности ПВО противника, акцент в ударах авиации будет перенесён на ядерные объекты и транспортную инфраструктуру, а также на объекты промышленности. Проще говоря, начинается тотальная бомбардировка всего и вся, что может сопротивляться, работать, кормить и перевозить.

На втором (сухопутном) этапе высаживаются десанты на побережье Персидского залива, а также на территорию, непосредственно примыкающую к Ормузскому проливу. Занятые территории позволяют нападающим получить под свой контроль львиную долю иранской нефтяной промышленности.

Сценарий «двойной удар» (нефтяной коллапс) предполагает нанесение удара и по ядерным объектам Ирана и по всей нефтедобывающей и нефтетранспортной системе Ирана. По замыслу Вашингтонских стратегов, следует надавить на Израиль, чтобы тот дал ракетный залп по иранским установкам для обогащения урана. Наверняка Тегеран ответит ударом возмездия, что, в свою очередь, станет для США отличным поводом подвергнуть бомбардировке военные объекты и ядерные установки в Иране. В рамках данного сценария дальнейшее развитие событий зависит от ответных ударов Ирана. Если Иран ограничится блокадой Ормузского пролива и не нанесет удара по Израилю, то кризис может принять затяжной характер.

Список сценариев не будет полным без прогнозов известного военного аналитика Леонида Николаева<sup>27</sup>, который считает, что возможны три сценария удара по Ирану. Приведем два из них.

Первый будет повторять опыт иракской кампании. Несколькими волнами крылатых ракет и авиации будет проведена операция по уничтожению в первую очередь системы ПВО, баз ракет наземного базирования и аэродромов ВВС. Иран сможет нанести ракетный удар по базам сил США в Ираке и Израилю. Вопрос состоит только в том, насколько эти удары будут действительными.

Второй этап предполагает цель сразу оградить США от осуждения в ООН, а также мировой общественности. Превентивный удар по Ирану нанесет Израиль, а силы США будут за-

действованы для защиты стратегического партнера на Ближнем Востоке, и вступят в кампанию несколько позже.

Аналитики пытаются представить, насколько будет похож иранский сценарий на военный захват Ирака. При этом находят принципиальную разницу.

Широкий круг аналитиков считает, что Иран в отличие от Ирака, имеет более крепкий военный потенциал. В обмен на иранские энергоресурсы Пекин расширяет продажи Тегерану вооружений, в частности современных ракетных систем. В том числе таких, которые, если верить американским военным, способны взять под прицел Ормузский пролив, выход из Персидского залива, через который осуществляется 40% мировых экспортных поставок нефти.

Очень немаловажное преимущество, Ирак географически расположен на равнине, а Иран – горная страна. Численность населения Ирана (более 60 миллионов) значительно превосходит численность населения Ирака к 2003 г. (26,7 миллиона), из чего следует, что вероятность быстрой оккупации Ирана по «иракскому варианту» невысока и сопряжена с несравненно значительными потерями.

В продолжение развития вопроса о принципиальной разнице возможного иранского сценария превентивного удара, можем сказать следующее.

Ирак взяли легко, потому как Саддам Хусейн к тому времени стал слабым лидером, которого сдали американцам свои же генералы и министры, члены большой семьи президента, оказавшиеся агентами влияния спецслужб США. Наглядно это подтверждается, во-первых, моментальным захватом страны, а во-вторых, казнью узкого круга лиц вместе с С. Хусейном.

Уровень инфльтрации высшего руководства Ирана агентами влияния Запада крайне мал. Проведение государственного переворота в Иране маловероятно. Службы безопасности Ирана работают эффективно. Но и самое главное, иранский сплоченный многими веками сильный дух, которым пронизана Исламская Республика Иран.

Следует иметь в виду, конфликт с Ираном может вспыхнуть внезапно в результате случайного или намеренного инцидента в Персидском заливе между иранским и иностранными кораблями<sup>28</sup>. Или же в случае хитро разыгранных военно-политических игр с вовлечением «Хезболлах», верного союзника Ирана на границе между Израилем и Сирией. Гостелевидение САР отмечает, что «Израиль предоставляет различного рода поддержку бандформированиям во главе с террористической группировкой «Джебхат Фатх аш-Шам» (бывшая «Джебхат ан-Нусра» запрещена в России)». По его информации, военнослужащие сирийской армии в последнее время «конфисковали большое количество оружия и боеприпасов израильского производства во многих районах Сирии».

Истребители ВВС Израиля нанесли ракетный удар по военному аэродрому Меззе, который находится в 5 км от дворца Башара Асада на юго-западе Дамаска.

Сирия тогда предупредила Израиль о последствиях такого рода превентивного удара.

Но есть и определенные моменты. По некоторым оценкам, в последнее время Иран переживает глубокий кризис со времени образования Исламской республики. Инфляция на потребительские товары составляет 50% и продолжает расти, огромная безработица, особенно среди молодежи. Добавим к этому изоляцию от мира и все предвещает тоталитарного режима в исламской аранжировке. Прагматики во главе с премьер-министром Рухани, по-видимому, осознают вынужденную необходимость реформ. Но им противостоят, скорее всего,

27 Военная страница братьев Николаевых – Военная прогностика. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.militarypragmatit.com/prognostika/> (дата обращения: 21.03.2017).

28 Greenblatt A. U.S. Iran Eye Each Other Warily In Persian Gulf // National Security. February. 27, 2012.



более влиятельные круги, которые не менее обоснованно считают, что либерализация общества приведет к краху режима и дестабилизирует страну. И это при усиливающейся, непримиримой конфронтации с суннитским миром.

В целом руководство Ирана делится на две группы, у которых разные подходы к внешнему миру и России. Ираном правит Верховный лидер Рахбар и связанные с Корпусом стражей исламской революции люди, и они прочно стоят на позиции развития отношений с Россией. Исполнительский уровень – это президент Ирана Хасан Роухани с частью своих министров, который не хочет развития тесных отношений с Москвой.

Однако в стратегическом плане Иран вряд ли сменит приоритеты с России на Запад, так как нынешний режим в Исламской республике не склонен доверять ЕС и, тем более, США. Это отражается как в позиции верховного аятоллы Хаменеи, так и среди иранских элит, которые уверены, что искренними сторонниками Ирана западные страны, в отличие от России, не станут никогда.

Сегодня, как и пять лет назад, Иран и Россия нацелены на развитие стратегического сотрудничества в соответствии с международно-правовыми принципами и нормами, изложенными, в том числе, в Уставе ООН<sup>29</sup>.

#### Пристатейный библиографический список

1. Аббасбейли А.Н. Проблемы военно-политической безопасности стран каспийского бассейна // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2007. – № 4.
2. Буров А.А. Характеристика внутреннего контура политико-интегрированных отношений Кавказско-Каспийского региона // Вестник ПГЛУ. – 2008. – №3.
3. Гасымзаде А.Н. К вопросу о разделе Каспийского моря (историко-правовой аспект) // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 3 (82).
4. Гусейнов В. Каспийская проблема: геополитические и экономические аспекты // Вестник аналитики. – 2001. – № 2.
5. Жильцов С.С., Зонн И.С., Ушков А.М. Геополитика Каспийского региона. – М., 2003.
6. Малеев Ю.Н. Превентивная самооборона в современном формате. – Россия и международное право. Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф. И. Кожевникова. – М.: Изд. МГИМО-Университет, 2006.
7. Мамедов Р.Ф. Разграничение Каспийского моря (международно-правовые вопросы). – Баку, Азербайджан, 2006.
8. Сэндс Ф. Principles of international law on the use of force by states in Self-Defence [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/InternationalLaw/ilpforce.doc>. (дата обращения: 12.02.2016).
9. Фархутдинов И.З. Евразийская интеграция и испытание украинской государственности в системе международного права // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 12.
10. Фархутдинов И.З. Евразийская общность: Иран и Россия (международно-правовые аспекты сотрудничества) // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 7.
11. Фархутдинов И.З. Евразийская общность: Иран и Россия (международно-правовые аспекты сотрудничества) // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 8.
12. Фархутдинов И.З. Израильская доктрина о превентивной самообороне и международное право // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 8.
13. Фархутдинов И.З. Международное право и доктрина США о превентивной самообороне // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 2.
14. Фархутдинов И.З. Международное право о применении государством военной силы против негосударственных участников // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7.
15. Фархутдинов И.З. Международное право о принципе неприменения силы или угрозы силой: история и современность // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 11.
16. Фархутдинов И.З. Международное право о самообороне государств // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1.
17. Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10.
18. Фархутдинов И.З. Превентивная самооборона в международном праве: применение и злоупотребление // Московский журнал международного права. – 2016. – № 4/104.
19. Фархутдинов И.З. Стратегия Могерини и военная доктрина Трампа: предстоящие вызовы России // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 11.
20. Gray C. International Law on the Use of Force. Third edition. Oxford University Press. 2008.
21. Greenblatt A. U.S. Iran Eye Each Other Warily In Persian Gulf // National Security. February 27, 2012.
22. Greenblum B.M. The Iranian Nuclear Threat: Israel's Options Under International Law // Greenblum Eic Edits. 11/16/2006.
23. Lukashuk I.I., Boklan D.S. The Concept of the US national Security and International Law: A View from Moscow // Chinese Journal of International Law. 2003.
24. Mary Ellen O'Connell. The Myth of Preemptive Self-Defense. The American Society of International Law. 2002.
25. Momtaz D. Le statut juridique de la mer Caspienne // Espaces tresources maritimes P.:Pedone. 1991, № 5.
26. Mueller K., Castillo J.J., Morgan F.E., Pegahi N., Rosen B. Striking First. Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2006.
27. Preventive Wars: The Antithesis of Realpolitik. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nationalinterest.org/feature/preventive-wars-the-antithesis-realpolitik-13367> (дата обращения: 20.03.2017).
28. Terry D. Gill. The Temporal Dimension of Self-Defense: Anticipation, Pre-emption, Prevention and Immediacy. Chapter 5. // International Law and Armed Conflict: Exploring the Fault lines Essays in Honour of Yoram Dinstein Edited by Michael Schmitt and Jelena Pejic. International Humanitarian Law Series Ninth off Publishers Leiden. Boston, 2007.
29. Winston N., Craig H. The New Bush National Security Doctrine and the Rule of Law // Berkeley Journal of International Law. 2004. V. 22. Is. 3. Article 3.

29 Подробнее об этом см.: Фархутдинов И.З. Евразийская общность: Иран и Россия (международно-правовые аспекты сотрудничества) // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 7 (50) (начало); – 2012. – № 8 (51) (окончание).

**МАЛЕЕВ Юрий Николаевич**

доктор юридических наук, профессор МГИМО (У) МИД России

## «ПАРАЛЛЕЛЬНЫЙ» МИР ДИАСПОР И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

В статье анализируются международно-правовые вопросы регулирования формирования современных диаспор, их определение и основные характеристики правового статуса и политического влияния на территории государства пребывания, права и обязанности членов диаспоры.

Ключевые слова: диаспоры, международное право, определение, правовой статус, права и обязанности.

**MALEEV Yuri Nikolaevich**

Ph.D. in Law, professor of the International Law Chair, MGIMO MFA Russia

## «PARALLEL» WORLD OF DIASPORAS AND INTERNATIONAL LAW

The paper analyses international – law questions of modern diasporas regulation, their definition and basic features, legal status and influence on politics in the state of residence, rights and obligations of the diaspora members.

Keywords: diasporas, international – law, definition, legal status, state of residence, rights and obligations.



Малеев Ю. Н.

Вопросы, рассматриваемые в настоящем материале, имманентно связаны с насущными миграционными проблемами, которые сегодня, особенно в Европе, не случайно называют «миграционным нашествием».

Работ на эту тему исключительно много, и не сравнивая себя с признанными специалистами в данной области, лишь сошлемся на наиболее современные работы<sup>1</sup>, далее переходя к теме диаспор, где можем сказать кое-что новое.

Настоящая статья посвящена так называемым «международным диаспорам», которые формируются либо полностью на территории иностранного (принимающего) государства (государств), поддерживая условные связи с государством «своего происхождения», либо, напоминая амебу, имеют ясно выраженный транснациональный (точнее, трансграничный) характер, при котором не учитываются границы соответствующих государств.

В публицистике слово (термин, понятие) «диаспора» сегодня чаще всего произносится как само собой разумеющееся и не требующее разъяснения. В то время, как в науке (а иногда и в политике) в отношении его происходят горячие споры. Закладываемые в словари, законодательные и подзаконные акты

определения указанного термина не прекращают, а скорее обостряют эти споры.

Так, в Википедии дается такое определение: Диаспора (греч. διασπορά, «рассеяние») — часть народа (этноса), проживающая вне страны своего происхождения, образующая сплочённые и устойчивые этнические группы в стране проживания<sup>2</sup>. Как просто!

Сложнее определение, которое предлагает И.Д. Лошкарев: «Под диаспорой подразумевается транснациональное сообщество мигрантов, которое поддерживает материальные и эмоциональные связи с территорией (страной) происхождения и одновременно адаптируется к ограничениям и возможностям принимающего общества. Под влиянием эмоционального начала формируется сложный социально-психологический комплекс, включающий групповую солидарность и определённые мифы о территории происхождения»<sup>3</sup>.

По мнению того же автора, «... в начале XXI века данное определение представлялось удачным, поскольку учитывало одновременно и замкнутость диаспор и их способность к диалогу с обществом «принимающего» государства, а также поддерживало обязательные для диаспоры контакты с абстрактной родиной как контакты разной интенсивности и разного наполнения (от финансовой помощи родственникам до редких воспоминаний о предках). Однако приведённое определение ограничено тем, что за эталон принят уникальный опыт еврейского «рассеяния». Приходится также учитывать, что в настоящее время диаспоры обладают высокой степенью гибкости и адаптивности. Эти два обстоятельства снижают актуальность вышеприведённого определения»<sup>4</sup>.

Оптимальным представляется автору трактовка М. Дж. Эсмана, который предлагает рассматривать диаспору как транснациональное сообщество мигрантов, поддерживающее материальные и эмоциональные связи с территорией (страной) происхождения и одновременно адаптирующееся к ограничениям и возможностям принимающего общества<sup>5</sup>.

1 См.: Иванов Д.В. Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. - М., 2010; Иванов Д.В. Правовой статус беженцев в международном и внутригосударственном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1999; Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. - М.: ВАКО, 2014; Иванов Д.В., Бекашев Д.К. Экологическая миграция населения: международно-правовые аспекты. - М.: Аспект Пресс, 2013; K. Groenendijk. Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy // European Journal of Migration and Law. № 13 (2011) 1–30; Васильева Т.А. Статус иностранцев во внутреннем праве стран западной демократии в контексте миграционной политики // Миграция в России 2000–2012. Хрестоматия в 3 т. - Т. 2 «Миграционная политика и законодательство». - М.: РСМД, 2013; Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве. - М., 1997; Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко – правовой анализ). - М.: ИГПАН РАН, 2015; Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. - М., 2011.

2 Режим доступа: ru.wikipedia.org

3 Лошкарев И.Д. Роль диаспор в современной мировой политике // Вестник МГИМО (У) МИД России. - 2015. - № 2 (41). - С. 120.

4 Там же. - С. 121-122.

5 Esman M.J. Diasporas in the contemporary world. Polity Press, 2009. - P. 19-20.

Вот другое мнение, касающееся признаков диаспоры, которые многие специалисты считают наиболее признаваемыми:

- распространение из чётко фиксированного территориального пространства и переселение в два и более региона или государства, в том числе смена места жительства с целью торговли, трудоустройства или колонизации;

- наличие мифа или коллективной памяти о родине – её территории, истории и достижениях;

- идеализация прошлого и коллективная приверженность мифу о родине, обуславливающие стремление к её сохранению, процветанию, безопасности, восстановлению, что может пониматься и как создание отдельного государства на чётко зафиксированной территории третьей страны;

- установка на последующее возвращение на родину;

- особый тип идентичности, основанный на отличиях от населения «принимающего» государства и на осознании общего с ним будущего;

- солидарность и существенное взаимопонимание между членами группы и членами аналогичных групп того же происхождения в третьих странах;

- способность группы при всех отличиях и отчуждённости от местных жителей полноценно самовоспроизводиться в «местных» условиях<sup>6</sup>.

Существует множество других определений указанного понятия. Но, как нам представляется, достаточно и приведенных здесь, чтобы вдумчивый читатель мог попытаться разобраться в проблематике, различая при этом вопросы прав человека, которыми, несомненно, обладают члены соответствующей диаспоры, и вопросы их обязанностей на территории принимающего государства, которые, несомненно, должны соблюдать указанные члены той или иной диаспоры. Последнее становится все более актуальным в последние годы, когда отдельные государства начинают принимать меры по депортации не только незаконных, но и «законных» мигрантов с их территории, прежде всего, по причинам борьбы с преступностью.

Чтобы этого избежать, члены соответствующей диаспоры должны знать и соблюдать определенные обязанности на иностранной территории. К сожалению, в вопросе об обязанностях человека международное право существенно «отстает» от своего регулирования прав человека, источники которого всем известны.

Здесь уместно вспомнить и давнюю историю вопроса, начиная с Иммануила Канта (1724–1804), который разрабатывал учение об обязанностях человека, выделяя среди них обязанности по отношению к самому себе и обязанности по отношению к другим (т.е. к обществу – Ю.М.), и отдельные региональные документы по данному вопросу<sup>7</sup>.

На универсальном уровне все это ограничилось некоторыми проектами и разговорами в рамках ООН, которые, как становится все более очевидным под влиянием «миграционного нашествия» в Европе (и не только), надо срочно возобновить в целях выработки и принятия соответствующей универсальной Конвенции. Но необходимо при этом помнить, что абсолютное большинство наций, народов и народностей (этносов, национальных меньшинств) чрезвычайно дорожат идентификацией своих культурных традиций, чуждых самой идее глобализации.

Потребность в такой идентификации проявляется, кроме прочего, в том, чтобы отстаивать свой язык, обычаи (*какими бы дикими порой они не казались «другим»*), специфические способы самовыражения в языке, живописи, музыке, танцах, по-

эзии и т.п.<sup>8</sup> А порой ревниво защищая с помощью силы эти ценности.

Иными словами, ни для «глобальной нации», ни для Мирового Правительства, о чем иногда ведутся разговоры в ООН (и не только), нет никаких оснований. Хотя для Мирового Правительства в данной сфере уже намечена своя, в целом позитивная, роль:

1. Консервации «музея» человеческих культур, помощь в их сохранении.

2. Помощь тем нациям, народам, этносам и пр., которые либо страдают от засилья чуждой им культуры, либо, наоборот, стремятся приобщиться к другой культуре, но встречают препятствия.

3. Изучение всех возможных факторов культурного/цивилизационного противостояния, выработка и принятие мер по его предотвращению.

По остальным вопросам темы адресуем читателя к иным трудам<sup>9</sup> и перечислим наиболее важные мысли некоторых других авторов:

- набирает силу процесс обострения национальных чувств, стремления к четкой и независимой этнической/национальной идентификации<sup>10</sup>;

- утверждения некоторых авторов о возникновении некоего «полинационализма»<sup>11</sup>, скорее всего, – обычная дань политической моде, связанной с задачами консолидации России;

- *основные (и не основные) мировые религии* сегодня, так или иначе, сосуществуют между собой, и даже если считают друг друга непримиримыми врагами, вынужденно поддерживают сложившееся равновесие в целом (в целом!) и находят не конфронтационную линию взаимодействия со светскими властями<sup>12</sup>;

- главную проблему, применительно к теме данной статьи, представляет исламский мир, который в лице двадцати пяти исламских государств в свое время провозгласил идею «третьего пути» в мировой политике и экономике, а также учредил в 1969 году Организацию Исламская конференция (ОИК), переименованную впоследствии в Организацию исламского сотрудничества (ОИС) с членством в 57 государств по состоянию на декабрь 2016 года, при сохраняющемся, однако, резком противостоянии внутри самого исламского мира;

- по оценкам специалистов, к 2025 году приверженцы ислама составят не менее 30% населения Земли<sup>13</sup>.

Однако вернемся к диаспорам:

- своих целей на глобальном, региональном и национальном уровнях диаспоры достигают преимущественно путём

6 Cohen R. *Diasporas and the Nation-State: From Victims to Challengers* // *International Affairs*. - 1992. - № 72 (3). - P. 515.

7 В частности, в апреле 1948 года на Международной конференции Американских Государств была принята Американская Декларация Прав и Обязанностей (выделено мною – Ю.М.) Человека. На той же конференции была учреждена Организация Американских Государств (ОАГ) и принят ее Устав, в котором обязанности человека четко «прописаны».

8 В истории, похоже, нет второго такого примера, когда бы целый народ, как это сделали в свое время русы, очищался посредством полного уничтожения следов своих языческих, дохристианских верований, «чтобы потомству их не остались признаки заблуждения, которому они до этого предавались». - См.: Кайсаров А.С. *Славянская и российская мифология*. - М., 1804.

9 Малеев Ю.Н. К вопросу о Международном пакте об обязанностях человека // *Московский журнал международного права*. - 2014. - № 3 (95). - С. 65-81.

10 Мнацаканян М.О. *Интеграл и национальная общность. Новая этносоциологическая теория*. - М.: АНКЦИЛ, 2001; Абашидзе А.Х. *Противоправность дискриминации национальных меньшинств и защита их прав в современном международном праве* // *Международное право в практике освободившихся стран: сб. науч. трудов*. - М.: Издательство РУДН, 1988. - С. 74-89; Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. *Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ*. - М.: Издательство РУДН, 1997.

11 Трубецкой Н.С. *Общевразийский национализм / Россия между Европой и Азией*. - М., 1993.

12 См.: Тульский М. *Изменение религиозной принадлежности населения мира за прошедшие 100 лет / Россия и мусульманский мир*. - М., 2001.

13 Россия и исламский мир: проблемы, предпосылки и перспективы долгосрочного взаимодействия / Доклад Межфракционного депутатского объединения Государственной Думы Федерального Собрания «Россия – Исламский мир: стратегический диалог». - М.: ВИЗКОМ, 2004. - С. 11.

воздействия на государственные институты, кроме того, складываются основания для их самостоятельного, без привязки к государству, участия в мировых политических процессах<sup>14</sup>;

– диаспоры могут оказывать, как прямое, так и косвенное влияние на мировую политику, а также на внешнюю политику страны происхождения и «принимающего» государства<sup>15</sup>;

– государства могут воспользоваться ресурсами диаспор для достижения политических и экономических целей;

– представители диаспоры могут быть вовлечены в деятельность транснациональных преступных (в том числе, террористических) сетей<sup>16</sup>;

– многие диаспоры активно вовлечены в целые сектора экономики «принимающего» государства, а главное – они востребованы на рынке труда<sup>17</sup>.

В России по данному вопросу сложилась следующая ситуация<sup>18</sup>. Государственная Дума РФ в Постановлении «О Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам» от 8 декабря 1995 г. № 1476-1 ГД отметила: *(приводим выборочно из Декларации и номера ставятся исключительно для облегчения понимания материала, следующего ниже, в Декларации таких номеров нет)*:

1. Российская Федерация несет моральную и политическую ответственность за уровень обеспечения основных прав человека и основных свобод, а также общепризнанных прав лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в отношении российских соотечественников и российской диаспоры.

Комментарий: поскольку все происходит на иностранной территории, соответствующее иностранное государство (и только оно) «несет моральную и политическую ответственность за уровень...» всего, что перечислено далее, в том числе – в отношении российских соотечественников и российской диаспоры. Иное дело, что Российская Федерация «приложит все усилия», «примет все меры к тому» и т.п., «чтобы» – далее по тексту.

Кроме того, с самого начала в Декларации как бы противопоставляются друг другу «российские соотечественники» и «российская диаспора». Союз «и» в данном случае настраивает именно на такое понимание. Да, за рубежом довольно много мигрировавших «соотечественников» (мне неоднократно приходилось с ними «там» общаться), одни из которых не намерены растворяться в некоей диаспоре, где они теряют личную свободу, ради которой и покинули Россию, а другие попросту страдают русофобией, не принимая всего российского, будучи по крови русскими. Но они, по смыслу Декларации, – тоже «российские соотечественники». Получается, что Российская Федерация и за них «несет моральную и политическую ответственность за уровень обеспечения...», которая им, что нередко, попросту неприятна.

Словом, союз «и» в данном случае перестает быть просто грамматическим оборотом, приобретает политическое качество. Это особенно очевидно при прочтении последующего материала, где указанное сочетание либо повторяется, либо соответствующие пункты посвящены только «российским соотечественникам» или только «российской диаспоре» и, стало быть, различным категориям мигрантов/беженцев, постоянно проживающих в принимающем государстве (в отношении различия в обязательствах, которые накладывает на себя при этом Российская Федерация, см. далее).

14 Лощкарев И.Д. Указ. соч. - С. 123.

15 Josselin D., Wallace W. Non-State Actors in World Politics: A Framework. Ed. by D. Josselin and W. Wallace. New York: Palgrave, 2001. - P. 453-454.

16 Brubaker R. Accidental diasporas and external 'homelands' in Central and Eastern Europe: Past and present // Transnationalism: Diasporas and the Advent of a New (Dis)order. Ed. by Ben-Rafael E. and Sternberg Y. - Leiden and Boston, 2009. - P. 121-131.

17 Sheffer G. Diaspora Politics: At Home Abroad. New York, 2003.

18 Научная библиотека КиберЛенинка. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/rol-diaspor-v-sovremennoy-mirovoy-politike#ixzz4YGU7Csho>

2. Российская Федерация содействует тому, чтобы все представители российской диаспоры могли в полной мере и эффективно осуществлять основные права и свободы без какой бы то ни было дискриминации на основе полного равенства перед законом.

Комментарий: по существу тезис сформулирован грамотно (именно «содействует»), хотя все привыкли к сочетанию «основные права человека», а не просто «основные права и свободы» (см. комментарий к пункту 11).

3. Российская Федерация содействует тому, чтобы представители российской диаспоры могли эффективно поддерживать контакты между собой и с Россией как в пределах государств их постоянного проживания, так и в международном масштабе, как индивидуально, так и совместно с другими представителями российской диаспоры.

Комментарий: некоторые юристы категорически против того, чтобы в одном предложении одно и то же государство называлось по-разному. А иначе, как в данном случае, получается, что речь идет о том, что Российская Федерация «содействует», но «представители российской диаспоры» поддерживают контакты не с ней, а с Россией.

4. Российская Федерация содействует тому, чтобы представители российской диаспоры могли эффективно реализовывать свое право на участие в принятии решений, касающихся их жизни и жизни тех регионов, где они проживают.

Комментарий: указанное «право» может и отсутствовать в «регионах, где они проживают». А в некоторых государствах категорически сопротивляются тому, чтобы представители/члены «иностранных» диаспор участвовали в принятии решений, касающихся именно «жизни регионов», без уточнения того, что эти решения касаются только случаев, когда они связаны с постоянным проживанием здесь таких представителей/членов. Поэтому указание типа, «в соответствии с законодательством государства постоянного проживания» здесь весьма уместно, особенно учитывая следующий пункт 5 Декларации.

5. Российская Федерация в рамках законодательств государств постоянного проживания российских соотечественников осуществляет материальную помощь органам самоуправления и ассоциациям российских соотечественников при осуществлении ими деятельности, не нарушающей законодательство государства их постоянного проживания и не противоречащей общепризнанным принципам и нормам международного права.

6. Государственная Дума стремится содействовать тому, чтобы российским соотечественникам обеспечивался порядок въезда в Российскую Федерацию, перемещения по Российской Федерации и выезда из нее, приближенный к режиму, имеющему место для российских граждан.

Комментарий: почему Государственная Дума только «стремится содействовать», а не «содействует», как в следующем пункте относительно Российской Федерации? Кто ей в этом может помешать?

7. Российская Федерация содействует тому, чтобы российская диаспора могла в полной мере участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития как государства своего постоянного проживания, так и Российской Федерации, то есть в реализации экономических прав российской диаспоры. В этих целях Российская Федерация проводит активную политику в области занятости.

Комментарий: речь должна вестись «об активной политике в области занятости» в пределах юрисдикции Российской Федерации, поскольку весьма сомнительна возможность проводить именно «политику» в указанной области на иностранной территории.

8. Российская Федерация принимает соответствующие, не противоречащие международному праву, меры с тем, чтобы российская диаспора имела надлежащие возможности для изучения родного языка и обучения на родном языке, пользования достоянием родной культуры и использования родного языка в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме.

Комментарий: здесь, как нельзя уместно и обязательно, следует говорить о представителях/членах российской диаспоры, а не о самой диаспоре. Это особенно очевидно, когда заводится речь о «частной жизни», которая может быть только у физического лица.

9. Российская Федерация осуществляет активную помощь российской диаспоре в области сохранения и развития русской и родной культуры, русского и родного языка.

Комментарий: словосочетание «русского и родного языка» в определенной мере противоречит словосочетанию, используемому в следующем пункте 10: «русском языке и языках народов Российской Федерации».

10. Российская Федерация содействует беспрепятственному распространению информации на русском языке и языках народов Российской Федерации на территориях государств проживания российских соотечественников и развитию материальной базы средств массовой информации, вещающих или издающихся на русском языке и языках народов Российской Федерации.

Комментарий: в пункте 9 выше говорится о «родном языке». Здесь, еще раз отметим, – о «русском языке и языках народов Российской Федерации». В чем состоит противопоставление?

11. Российская Федерация содействует тому, чтобы все представители российской диаспоры могли в полной мере и эффективно осуществлять основные права и свободы без какой бы то ни было дискриминации на основе полного равенства перед законом.

Комментарий: следует говорить, как это принято, об «основных правах человека», а не просто об «основных правах и свободах» (см. также комментарий к пункту 2).

12. Российская Федерация предпринимает усилия по заключению двусторонних и многосторонних международных договоров с тем, чтобы обеспечить российским соотечественникам за рубежом, являющимся лицами без гражданства, национальный режим в государствах их постоянного проживания.

Комментарий: почему только «лицам без гражданства»? Остальные соотечественники за рубежом недостойны того, чтобы в отношении их «предпринимались усилия» по предоставлению им национального режима?

Однако отметим, что не следует идеализировать указанную Декларацию и считать, что в России «все в порядке» в миграционной/диаспоральной сфере. Проблем существует еще множество.

Можно подсказать, где, кроме упомянутых выше отечественных работ Д.В. Иванова, А.Ю. Ястребовой, Д.К. Бекяшева и других по вопросам миграции и беженцев, полезно ознакомиться с теми особыми возможностями, которыми обладают диаспоры в экономической, политической, социальных областях (сферах интересов и деятельности) как в государстве исхода, так и в принимающем государстве. Это предмет для специального исследования, которое предприняла, в частности, Т.В. Полоскова в своей докторской диссертации по политологии<sup>19</sup>, а также О.К. Рябинина в кандидатской диссертации (также по политологии)<sup>20</sup>.

В заключение отметим, что и философы тщательно изучают данный вопрос, не используя, как правило, термин/понятие «диаспора», как и приводимый далее автор, но, по существу выражая мысли, представляющие исключительную ценность для темы настоящей статьи.

В частности, как пишет Владимир Шмаков в своем «Законе синархии»: «всякая часть, живя самостоятельной жизнью части, в то же время живет и общей жизнью целого... Идя от человека в противоположном направлении, мы видим, что он, прежде всего, является частью своего племени, по отношению к которому он является лишь простой клеточкой. Племя, в свою очередь, есть составная часть, клеточка народа, за народом идет раса и, наконец, человечество, то есть все население земного шара. Густав Лебон говорил, что «... можно сравнивать расу с соединением клеточек, образующих живое существо, ... клеточки, следовательно, одновременно имеют жизнь личную и жизнь коллективную, жизнь существа, для которого они служат веществом»<sup>21</sup>.

...Я не буду доказывать здесь, что каждый народ и раса являются живым существом, имеющим свои особенности, привычки, страсти, заблуждения, миссию, идеалы и судьбу, ибо литература об этом слишком обширна, да и сама эта мысль не может вызвать сомнения у вдумчивого человека»<sup>22</sup>.

### Пристатейный библиографический список

1. Абашидзе А.Х. Противоправность дискриминации национальных меньшинств и защита их прав в современном международном праве // Международное право в практике освободившихся стран: сб. науч. трудов. - М.: Издательство РУДН, 1988.
2. Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. - М.: Издательство РУДН, 1997.
3. Густав Лебон. Психология народов и масс. - СПб., 1896.
4. Кайсаров А.С. Славянская и российская мифология. - М., 1804.
5. Лошкарев И.Д. Роль диаспор в современной мировой политике // Вестник МГИМО (У) МИД России. - 2015. - № 2 (41).
6. Малеев Ю.Н. К вопросу о Международном пакте об обязанностях человека // Московский журнал международного права. - 2014. - № 3 (95).
7. Мнацаканян М.О. Интегрализм и национальная общность. Новая этносоциологическая теория. - М.: АН-КИД, 2001.
8. Полоскова Т.В. Диаспоры в системе международных связей: автореф. дисс. ... докт. полит. наук. - М., 2000.
9. Рябинина О.К. Роль и место диаспор в политической системе современной Финляндии: автореф. дисс. ... канд. полит. наук. - М., 2010.
10. Трубецкой Н.С. Общеєвразийский национализм / Россия между Европой и Азией. - М., 1993.
11. Тульский М. Изменение религиозной принадлежности населения мира за прошедшие 100 лет / Россия и мусульманский мир. - М., 2001.
12. Шмаков В. Закон синархии и учение о двойственной иерархии монад и множеств. - К. «София», Ltd., 1994.
13. Josselin D., Wallace W. Non-State Actors in World Politics: A Framework. Ed. by D. Josselin and W. Wallace. New York: Palgrave, 2001.
14. Brubaker R. Accidental diasporas and external 'homelands' in Central and Eastern Europe: Past and present // Transnationalism: Diasporas and the Advent of a New (Dis)order. Ed. by Ben-Rafael E. and Sternberg Y. - Leiden and Boston, 2009.
15. Sheffer G. Diaspora Politics: At Home Abroad. New York, 2003.
16. Esman M.J. Diasporas in the contemporary world. Polity Press, 2009.
17. Cohen R. Diasporas and the Nation-State: From Victims to Challengers // International Affairs. - 1992. - № 72 (3).

19 Полоскова Т.В. Диаспоры в системе международных связей: автореф. дисс. ... докт. полит. наук. - М., 2000; ил. РГБ ОД, 71 00-23/35-9.

20 Рябинина О.К. Роль и место диаспор в политической системе современной Финляндии: автореф. дисс. ... канд. полит. наук. - М., 2010. Данный автор называет также ряд других докторских и кандидатских диссертаций по теме: Чепурин А.В. Проблемы консолидации зарубежной российской диаспоры; Хабибулина Н. Н. Диаспора, сущность, социально-философские аспекты развития; Степанян А.А. Этнообщина как продукт диаспоральных процессов; Бубашвили Г.Э. Политика современных государств в отношении зарубежных диаспор.

21 Густав Лебон. Психология народов и масс. - СПб., 1896. - С. 13.

22 Владимир Шмаков. Закон синархии и учение о двойственной иерархии монад и множеств. - К. «София», Ltd., 1994. - С. 27.

**АНДРЕЕВ Алексей Петрович**

кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра исследования проблем безопасности Российской Академии наук

## НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ КАК УГРОЗА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается актуальная научная проблематика, непосредственно связанная с незаконной миграцией в современной России. Автор позиционирует данное негативное социальное явление в качестве реальной угрозы экономической безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: незаконная миграция, мигранты, экономическая безопасность.

**ANDREEV Aleksey Petrovich**

Ph.D. in History, senior research fellow of the Center for Security Studies of Russian Academy of Sciences

## ILLEGAL MIGRATION AS A THREAT TO ECONOMIC SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

In the article considers the actual scientific issues directly related to illegal migration in modern Russia. The author positions this negative social phenomenon as a real threat to the economic security of the Russian Federation.

Keywords: illegal migration, migrants, economic security.



Андреев А. П.

Богатый международный опыт и современная мировая практика наглядно показывают, что миграция<sup>1</sup> содействует экономическому и социальному развитию государств и даже целых регионов мира, восполняет потребности экономик стран трудовыми ресурсами, выступает средством тесной международной коммуникации на человеческом уровне, играет заметную роль в межкультурном обмене между странами и народами. В то же время, миграция несет угрозы принимающему обществу. Мигранты привносят в новую среду свою культуру поведения, зачастую противоречащую традициям и ценностям принимающих обществ<sup>2</sup>.

Следует заметить, что наиболее полные исследования влияния миграции на экономику в странах ЕС и России в основном проводились в «домиграционный» период. Тогда и был выделен ряд положительных факторов, в частности, трудовой миграции и большинство экспертов считали, что миграция выгодна как для принимающих стран, так и для стран выезда.

Для стран-импортеров выгода от использования труда мигрантов проявлялась в повышении конкурентоспособности товаров страны, принимающей рабочую силу, в уменьшении издержек производства из-за использования более дешевой иностранной рабочей силы. Кроме того, иностранные рабочие всегда выступали источником формирования дополнительного спроса на товары и услуги в стране, обеспечивая прирост производства и рабочей занятости. По мнению

исследователей,<sup>3</sup> при использовании квалифицированной иностранной рабочей силы принимающая страна сокращала затраты на образование и подготовку своих специалистов. Кроме того, в условиях кризиса иностранные рабочие подвергаются увольнению, как правило, первыми, сохраняя тем самым некоторый иммунитет для отечественной рабочей силы.

Для стран-экспортеров экспорт рабочей силы всегда выступал источником валютных поступлений: налоги с фирм, занимающихся трудоустройством за рубежом; денежные переводы мигрантов на родину и личное инвестирование их доходов в экономику своей страны.

Для России с учетом активной внутренней миграции вопрос о пользе привлечения иностранной рабочей силы всегда являлся спорным, но преобладающим, все же, было мнение о том, что российская экономика также, как и экономики крупнейших развитых стран, испытывает колоссальную потребность в труде мигрантов. Большинство экспертов-экономистов были убеждены в том, что экономический рост даже при реальном повышении производительности труда невозможен без масштабного пополнения трудовых ресурсов за счет миграции. Еще до недавнего времени ситуация во многих регионах России отличалась абсолютным дефицитом рабочей силы и потребностью в привлечении в региональную экономику мигрантов. Однако в настоящее время эта потребность заметно снижается.

Так, Распоряжением Правительства РФ от 14 ноября 2014 г. № 2275-р<sup>4</sup> на 2015 год была утверждена квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства 151175 разрешений на временное проживание в Российской Федерации с распределением по федеральным округам и субъектам Российской Федерации: в Центральном федеральном округе – 44900, в Северо-Западном федеральном округе – 13825, в

1 Лица, переселившиеся за пределы страны, эмигранты, переселившиеся в данную страну, иммигранты. В настоящей статье употребляется общепринятый термин «мигранты» по отношению к лицам, легально и нелегально переселившимся в страну. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 13.02.2017).

2 См.: Леденева В.Ю. Социальная адаптация и интеграция мигрантов в современном российском обществе: автореф. дисс. ... д-ра социол. наук. - М., 2014. - С. 3.

3 См.: Фирсов И.В. Международная трудовая миграция и ее влияние на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. - 2012. - № 1. - С. 26 – 32.

4 Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

Южном федеральном округе – 13950, в Северо-Кавказском федеральном округе – 8400, в Приволжском федеральном округе – 21150, в Уральском федеральном округе – 9430, в Сибирском федеральном округе – 22120, в Дальневосточном федеральном округе – 11000, в Крымском федеральном округе – 2400.

На 2016 год установлена квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства уже 125900 разрешений на временное проживание в Российской Федерации с распределением по субъектам Российской Федерации: в Центральном федеральном округе – 38500, в Северо-Западном федеральном округе – 10020, в Южном федеральном округе – 1-450, в Северо-Кавказском федеральном округе – 7250, в Приволжском федеральном округе – 19500, в Уральском федеральном округе – 8350, в Сибирском федеральном округе – 21050, в Дальневосточном федеральном округе – 8880, в Крымском федеральном округе – 1900<sup>5</sup>.

Случившийся в 2015 году в Европе сильнейший со времен Второй мировой войны миграционный кризис показал, что выводы о безусловной пользе трудовой миграции для экономик стран мира уже утратили свою актуальность. Последствия миграционного потока 2013-2016 г., как контролируемого, так и нелегального, для экономик принимающих стран оказались не столь благоприятны, а в условиях «интерференции» волн миграции и экономического эмбарго их негативная роль еще более усиливается. Уже в конце 2016 г. Европарламент вынужден был принять бюджет Европейского союза на 2017 г. с увеличенными расходами на стимулирование экономического роста, создание рабочих мест, а также на безопасность и выход из миграционного кризиса. Доходы запланированы в объеме почти 157,86 млрд евро. Расходная часть составит 134,5 млрд евро, что на 6,5% меньше, чем было предусмотрено в 2016 г.<sup>6</sup>

Россия как часть мирового экономического пространства не стала исключением. Так, в условиях спада экономики, снижения уровня реальной заработной платы, растущей официальной и латентной безработицы в стране отмечается рост социальной напряженности, которая возникает при принудительном замещении рабочих мест более дешевой рабочей силой из числа мигрантов как трудовых, так и нелегальных. Мигранты все больше захватывают рынки труда не только в секторах применения неквалифицированной рабочей силы, но и в таких сферах, как медицина, образование, социальное обслуживание. И если в этих сферах деятельности трудятся легальные мигранты, то рабочие места в таких сферах, как строительство, жилищно-коммунальные услуги, торговля заняты, как правило, нелегалами. В условиях экономической нестабильности работа в этих отраслях становится востребованной и среди коренных жителей регионов, которые не выдерживают конкуренции с непритязательной, не требующей обеспечения социальными гарантиями, рабочей силой. У этого процесса, однако, имеется и вторая сторона медали - при заполнении трудовой ниши мигрантами происходит отток отечественных квалифицированных креативных кадров, которые пытаются реализовать свой потенциал в странах с более высокими технологиями труда и более высокой оплатой.

Потери отечественной экономики, возникающие вследствие легальной и условно легальной миграции велики, и по

подсчетам некоторых аналитиков в 4-5 раз превосходят доходы, создаваемые иммигрантами в России.

В данный момент Российская Федерация представляет собой крупный мировой центр, который принимает трудовые ресурсы из стран Содружества Независимых Государств и дальнего зарубежья. И в то же время наша страна является весьма привлекательной для миграционного транзита и активно используется мигрантами из азиатских, ближневосточных и африканских государств<sup>7</sup>.

Проведенный анализ показывает, что внешняя трудовая миграция в России за последние годы претерпела значительные изменения. Выделим наиболее важные из них:

- во-первых, снизился уровень образованности прибывающих мигрантов;
- во-вторых, среди мигрантов стали преобладать выходцы из небольших городов и селений, а не из крупных культурно-административных центров, как было ранее;
- в-третьих, большая часть прибывающих мигрантов представляют беднейшие слои населения своих стран.

Все это в совокупности увеличивает и без того серьезную профессиональную, культурную и языковую дистанцию между трудовыми мигрантами и коренным населением, способствующую тем самым росту социально-этнической напряженности<sup>8</sup>.

По данным МВД России<sup>9</sup> за 12 месяцев 2016 года в страну только официально въехало 16 290 031 чел. При этом оформлено разрешений на работу 149 013, из них высококвалифицированным работникам – 26 995, квалифицированным работникам – 14 775. В аналогичном периоде 2015 года эти данные составляли 17 333 777, 214 559, 43 555 и 22 099 соответственно.

Особые угрозы содержит в себе незаконная миграция, когда в силу целого ряда причин мигранты находятся в стране пребывания на нелегитимных основаниях.

В настоящее время незаконная миграция в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства (так называемых «апатридов»), в том числе из государств, характеризующихся непростой социально-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической ситуацией, безусловно, в значительной мере содействует возникновению целого ряда различных угроз для национальной безопасности нашей страны.

Сопоставляя данные 2016 года со статистикой ФМС начала 2015 года, можно отметить рост количества граждан Киргизии, прибывающих в Россию, и снижение числа граждан остальных республик Центральной Азии. Так, в 2015 году в России находились 1 880 547 граждан Узбекистана, 670 120 граждан Казахстана, 542 928 граждан Кыргызстана, 896 159 – Таджикистана и 24 724 – Туркмении.

Следует особо подчеркнуть, что в РФ не имеется точных и достоверных оценок масштабов незаконной миграции. Также наблюдается дефицит выверенной статистики относительно числа нелегальных мигрантов на российской территории.

Специалисты ФМС России считают, что наряду с легальными мигрантами в страну ежегодно въезжает большое количество незаконных мигрантов. Так, по их оценке, только в 2015

5 Распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 2197-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2016 год» // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 45. - Ст. 6290.

6 ЕС увеличил расходы на мигрантов в бюджете-2017 // Ведомости. – 2016. - 2 декабря.

7 См.: Бобырев В.В. Незаконная миграция, ее влияние на криминальную обстановку в Российской Федерации. Проблемы законодательного обеспечения борьбы с незаконной миграцией // Право и безопасность. – 2007. - № 1-2 (22-23).

8 Там же.

9 Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2016 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/> (дата обращения: 13.02.2017).

г. в России работало не менее 9 млн нелегальных мигрантов. По оперативным сведениям правоохранительных структур, на одного легально работающего иностранца может приходиться до 10 незаконно работающих мигрантов.

Хорошо ли для безопасности страны наличие такого числа иммигрантов?

Думается, что целесообразно взглянуть на данное социальное явление подробнее с точки зрения необходимости и обоснованности привлечения в страну в таком количестве трудовых мигрантов. Сейчас в России сложилась весьма непростая демографическая ситуация. Отрицательное сальдо в приросте населения, старение населения, структурный дефицит трудовых ресурсов, вызванный сокращением трудоспособного населения, которое, по оценке Минздравсоцразвития России, в период с 2000 г. по 2016 г. должно было сократиться на 10 млн чел., - все это является серьезным ограничителем развития национальной экономики.

В такой ситуации трудовые мигранты выступают источником пополнения отраслей экономики и территорий страны дополнительными трудовыми ресурсами<sup>10</sup>.

Однако сложившаяся практика привлечения иностранной рабочей силы в стране свидетельствует о том, что этот процесс слабо контролируется государственными структурами и приобрел стихийный характер. Это проявляется в отсутствии логики соответствия поступающих заявок на иностранную рабочую силу необходимости и потребности экономики в различных отраслях; а также в отсутствии должного контроля над пребыванием иностранных мигрантов на территории страны, в том числе в вопросах соблюдения ими и в отношении них российского законодательства, норм международного права, а также санитарных и социально-бытовых условий в местах их временного проживания.

Увеличивающийся поток иммигрантов в нашу страну (на фоне отсутствия действенной системы предупреждения и пресечения незаконной миграции) трансформируется в наиболее актуальную и сложную проблему для личности, общества и государства.

Незаконная миграция оказывает влияние на рост не только общеуголовной преступности. Все в большей степени она оказывается связана с незаконным оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ, торговлей людьми, стимулирует рост теневой экономики и выступает неотъемлемой частью структуры всего преступного бизнеса<sup>11</sup>. Влияние ее на экономическую систему государства все больше приобретает масштаб национальной угрозы. По информации МВД России, иностранными гражданами и апатридами совершается около 7% всех преступлений в Российской Федерации.

С учетом изложенных факторов в вопросах совершенствования миграционной политики необходимо учитывать существующее отрицательное влияние нелегальной миграции на различные стороны жизнедеятельности российского общества. Не устранив их, невозможно будет достичь ожидаемого положительного эффекта от привлечения легальной трудовой миграции, в части улучшения экономической и демографической ситуации в стране.

<sup>10</sup> См.: Бобырев В.В. Незаконная миграция, ее влияние на криминогенную обстановку в Российской Федерации. Проблемы законодательного обеспечения борьбы с незаконной миграцией // Право и безопасность. - 2007. - № 1-2 (22-23).

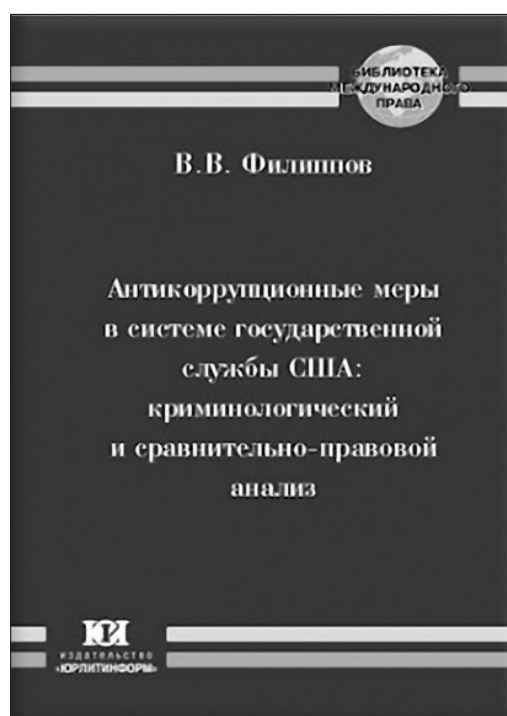
<sup>11</sup> См.: Неупокоева И.А. Тактика допроса по делам об организации незаконной миграции // Законодательство и практика. - 2015. - № 2. - С. 16 – 20.

В целях защиты рынка труда от дешевой неквалифицированной рабочей силы и успешной конкуренции, крайне необходимо повысить качество рабочих мест, обеспечить достойный уровень оплаты труда, а также защиту трудовых прав работников и создать надлежащую социальную инфраструктуру. Это серьезная совместная задача государства и работодателей. Совершенно очевидно, что незаконная миграция в Российской Федерации, аналогично любому масштабному социальному явлению, представляет собой следствие конкретных причин.

Представляется, что сейчас следует вести борьбу не следствием, а всеми силами постараться свести на нет глубинные причины этого негативного социального феномена, которые непосредственно связаны с определенными административно-правовыми и финансовыми условиями.

#### Пристайный библиографический список

1. Бобырев В.В. Незаконная миграция, ее влияние на криминогенную обстановку в Российской Федерации. Проблемы законодательного обеспечения борьбы с незаконной миграцией // Право и безопасность. - 2007. - № 1-2 (22-23).
2. ЕС увеличил расходы на мигрантов в бюджете-2017 // Ведомости. - 2016. - 2 декабря.
3. Леденева В.Ю. Социальная адаптация и интеграция мигрантов в современном российском обществе: автореф. дисс. ... д-ра социол. наук. - М., 2014.
4. Неупокоева И.А. Тактика допроса по делам об организации незаконной миграции // Законодательство и практика. - 2015. - № 2.
5. Фирсов И.В. Международная трудовая миграция и ее влияние на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. - 2012. - № 1.





## АРТЕМЕНКО Ольга Ивановна

кандидат биологических наук, член-корреспондент РАН, руководитель Центра этнокультурной стратегии образования Федерального института развития образования, член Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, доцент

### ОСНОВЫ УКРЕПЛЕНИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНОГО СОГЛАСИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

В статье анализируется зарубежный опыт и российские реалии современного мультикультурализма, призванного обеспечить интеграцию в полиэтничном обществе иноязычных и инокультурных элементов. Рассматривается необходимость реализации модели этнополитической интеграции с выстраиванием эффективной языковой образовательной политики, системы отношений, основанных на взаимопонимании и доверии для совмещения общегосударственной и этнической идентичности. В условиях многоязычия отмечается особая роль русского языка в этих процессах.

Ключевые слова: мультикультурализм, западноевропейские государства, Россия, языковая образовательная политика, идеологические установки, этнополитическая интеграция, общегосударственная и этническая идентичности.

## ARTEMENKO Olga Ivanovna

Ph.D. in Biology, the member correspondent of the Russian Academy of Natural Sciences, the head of the Center of ethnocultural strategy of formation of Federal institute of a development of education, the member of council at the President of the Russian Federation on the international relations, the associate professor

### BASES OF STRENGTHENING OF THE INTERNATIONAL CONSENT IN THE CONDITIONS OF MODERN MIGRATORY PROCESSES: EUROPEAN EXPERIENCE AND RUSSIAN REALITY

In article foreign experience and the Russian realities of the modern multiculturalism urged to provide integration in polietnichny society of foreign-language and foreign culture elements is analyzed. Need of realization of model of ethno-political integration, with forming of effective language educational policy, system of the relations based on mutual understanding and trust for combination of nation-wide and ethnic identity is considered. In the conditions of multilingualism the special role of Russian in these processes is noted.

Keywords: multiculturalism, West European states, Russia, language educational policy, ideological installations, ethno-political integration, nation-wide and ethnic identity.

В современных условиях монополюльного глобализма, характеризующегося колоссальными миграционными потоками и, как следствие, ростом в европейских государствах межнациональной и межконфессиональной напряженности<sup>1</sup>, в условиях, когда наша страна испытывает политическое и экономическое давление со стороны Евросоюза, растущие санкции США и европейских стран, политика укрепления межнационального согласия становится важнейшим инструментом государственной безопасности, культурной и политической интеграции многонационального российского общества.

Президент Российской Федерации В.В. Путин не раз подчеркивал, что «последовательная работа по укреплению межнационального согласия, грамотная миграционная политика, жесткое реагирование на факты бездействия должностных лиц или преступления, которые могут быть спровоцированы конфликтами на межнациональной почве, являются первой среди приоритетных задач по обеспечению суверенитета и территориальной целостности нашего государства»<sup>2</sup>.

Считается, что миграционная политика должна учитывать ряд факторов<sup>3</sup>:

1 Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Жизнь национальностей. – 2012. – № 1. – С. 10-18.

2 Там же.

3 Концепция трехстадийности миграционного процесса была сформулирована в конце 1970-х гг. известными российскими учеными Т.И. Заславской и Л.Л. Рыбаковским.



Артеменко О. И.

1. Формирование миграционной мобильности населения, которая зависит от демографических, этнических, генетических и социально-экономических характеристик. Как правило, большей миграционной мобильностью обладают люди трудоспособного возраста по сравнению с детьми и пенсионерами; одинокие люди по сравнению с состоящими в браке; мужчины по сравнению с женщинами; «новоселы» по сравнению со «старожилами»; высокообразованные люди по сравнению с людьми пониженной квалификации.

2. Совокупность переселений, совершающихся в определенное время в рамках той или иной территории. Если характеризовать миграционные потоки по социально-демографическим параметрам, то по указанным выше причинам в них, как правило, больше людей трудоспособного возраста, мужчин, одиноких людей, «новоселов», высокообразованных.

3. Процесс «приживаемости» граждан других государств (мигрантов) на новом месте жительства, их приспособленности к обществу и общества к переселенцам. Термин «приживаемость» скорее применим к гражданам, мигрирующим внутри государства (внутренняя миграция). В некоторых случаях применим к внешней миграции, т.е. когда мигрируют люди той же национальности, что и коренное население (например, можно говорить о приживаемости русских из стран СНГ в России). В этом случае приживаемость характеризуется процессом приспособления (адаптации) прибывающих людей к новому месту, к обществу, близкому по культуре, этничности,

языку, религиозной принадлежности. Адаптация – естественный процесс.

В отношении процесса приживаемости людей, мигрирующих из-за рубежа (иммигрантов), которые, как правило, отличаются от коренного населения религией, родным языком, культурными традициями, ментальными установками, используется термин «интеграция». Интеграция – процесс, в большей степени зависящий от реализуемой государственной политики. Интеграция представляет собой двусторонний процесс вхождения людей, совершивших миграцию, в новое общество. Такой процесс характеризуется явлением «маргинализации, т.е. нахождения между двух культур. Процесс маргинализации приводит к культурным изменениям как среди людей, совершивших миграцию, так и среди людей принимающего общества (М.Б. Ешич)». От того, насколько интеграция будет успешной, зависит, с одной стороны, самочувствие самого переселенца, а с другой – социально-экономическая и политическая стабильность принимающего общества.

Нужно отметить, что с начала 1990-х гг. миграция в России имеет не только внутренний, но и внешний характер. В Россию хлынули потоки вынужденных переселенцев из бывших советских республик и беженцы из стран Азии и Африки, к которым в последующие годы добавились потоки трудовых мигрантов из ближнего зарубежья.

Есть еще ряд факторов, приводящих к культурным изменениям. В современных условиях ускоренного совершенствования средств физической коммуникации и информационной технологии международная коммуникация стала частью ежедневного существования все более широких слоев населения, частично благодаря возрастающей личной мобильности, интенсификации международного сотрудничества, частично благодаря трудовой миграции. Такие социально-экономические процессы приводят широкие слои населения к контактам с носителями других культур и языков.

Миграционные процессы в постсоветской России привели к значительным языковым и культурным изменениям общества. В местах проживания граждан из других государств появляются факты проявления национальных культурных традиций, диссонирующих с традициями российского общества. Увеличилось число носителей исламской культуры. Во многих городах в школах появились классы с поликультурным и полиязычным составом обучающихся, не владеющих или слабо владеющих русским языком. Благодаря растущей многоязыковой и многокультурной повседневной среде стали меняться и отношения, и требования, и цели изучения языков, в том числе русского. Во всей системе школьного образования для изучения языков стали внедряться инновационные подходы, направленные на развитие коммуникативной эффективности личности даже при изучении русского языка детьми, владеющими им.

Аналогичные процессы протекают и в государствах Евросоюза. Даже в условиях реализации с 90-х годов XX в. идеологии создания новой, надэтнической европейской идентичности межэтнические языковые проблемы сохраняют свою остроту. Союз, нацеленный на региональную интеграцию, был создан на принципах Европейских сообществ<sup>4</sup>. Однако дестабилизирующую роль в европейских межэтнических отношениях вносит практически неконтролируемая миграция, последнее время принявшая катастрофический характер. В Европу, имеющую собственную многовековую историю, государства которой выстраивались на мононациональном за-

конодательстве<sup>5</sup>, на протяжении длительного времени очень неравномерно вливались и продолжают вливаться представители других культур, которые пытаются сохранить собственную этноязыковую, конфессиональную и культурную идентичность. Как мы видим, попытка построить единую мультикультурную Европу терпит крах. К сожалению, Евросоюзу не удалось достичь абсолютного успеха: ни интегрировать новых членов общества при формировании надэтнической европейской идентичности, ни воплотить главную идею мультикультурализма – сохранение и развитие языков и культур во всем их многообразии. Реализация таких разновекторных задач привела к появлению и стабильному развитию так называемого «двойного полуязычия», т.е. к ситуации, когда выпускник школы не владеет в полном объеме ни родным языком, ни языком государства, в которое иммигрировали родители. Парадокс мультикультурализма, который стал развиваться в европейских странах в 60-е годы XX века, заключается в том, что данное явление распространяется не только на языковую сферу. Как отмечают социологи<sup>6</sup> в Великобритании, некоторые молодые люди с трудом осознают себя принадлежащими к исламу, традиции которого практикуют их родители. Эти же молодые люди с таким же трудом ассоциируют себя с Британией, что является следствием реализуемой языковой образовательной политики. В Европе миноритарных языков куда больше, чем государственных, она вся состоит из сплошных языковых меньшинств<sup>7</sup>. Несмотря на все усилия по объединению Европы, набирает силу новое этническое самосознание. Построить общество с населением, которому присуща как европейская (надэтническая) идентичность, так и этническая, оказалось совсем непросто. Этноязыковые противоречия всегда влекут за собой межэтническое напряжение в обществе, и игнорировать их очень опасно. В этой связи, как показывает практика, эффективная языковая образовательная политика является основой укрепления межнационального согласия.

В европейских многоязычных странах для всех детей, прибывших из других государств, в курсе обязательного изучения языков, результатом при выпуске является практически полезная базовая коммуникативная способность<sup>8</sup>. Считается, что у выпускников должен быть сформирован интерес к использованию их ограниченных знаний с максимальной эффективностью, к преодолению барьеров в общении, включающих все доступные контакты, чтобы обеспечить взаимопонимание и организовать взаимодействие для благополучного достижения целей. Коммуникативная эффективность оценивается как критерий успеха, а вовсе не выполнение лингвистических упражнений без ошибок. Владение грамматикой и лексикой рассматривается теперь как средство для реализации коммуникативной цели, а не как самостоятельная цель. Критерии и оценки владения языком при этом базируются на выполнении коммуникативных аспектов, а не на манипуляции структурами языка или осознании его отдельных аспектов. Критерием успеваемости является коммуникативная эффективность, а не

4 Treaty of Maastricht on European Union. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.webcitation.org/617OAxTys> (дата обращения: 05.03.2017).

5 Грох М. От национальных движений к полностью сформировавшейся нации: процесс строительства наций в Европе: сб. Нации и национализм. – М.: Праксис, 2002. – С. 121-145.

6 Рагаускас Р. Парадокс мультикультурализма: толерантность по отношению к нетолерантным? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.geopolitika.lt/?artc=5583> (дата обращения: 05.03.2017).

7 Бестаева Е.В. Этноязыковые процессы в современной Европе: причины и последствия // Вестник российской нации. – 2016. - № 3. - С. 42-52.

8 Трим Дж.Л.М. Обучение языку в перспективе предполагаемых требований XXI века / Совместный доклад от лица Международной ассоциации прикладной лингвистики (АЙЛА) для предоставления в ЮНЕСКО. - М: АЙЛА, 1991. - С. 30.

формальная направленность. Считается, что ошибки, в том числе и систематические, являются необходимым компонентом развития и совершенствования языковых навыков. Требование избегать или немедленно исправлять ошибки вытеснено пониманием, что ошибки есть результат попыток обучаемого использовать свои ограниченные способности перехода с кода на код для преодоления трудностей коммуникаций. Прогресс преодоления сложностей грамматической системы происходит у обучаемого очень медленно и не обязательно, что будет достигнут положительный эффект.

Именно такая организация языкового образования в школах евразийских государств привела к формированию так называемого «двойного полуязычия», неопределенной идентичности, закомплексованности и чувства дискриминации, что находит отражение в недовольстве и агрессивном поведении молодежи уже второго и третьего поколения мигрантов.

В результате проявления агрессии в обществах западноевропейских государств в настоящее время в реализации политики наблюдаются внутренние противоречия между официальной позицией в отношении национальных меньшинств и реальной политической практикой, детерминированной прагматической целесообразностью.

Так, например, власти во Франции реализуют меры, не соответствующие выбранной модели формирования надэтнической идентичности. В Нидерландах, снискавших славу «мультикультурного рая», встали на путь сворачивания программ поддержки этнических меньшинств, ввели запрет на двойное гражданство и обязательные тесты на интеграцию и т.п. Кроме того, несмотря на отказ лидеров ведущих западноевропейских стран от «политики мультикультурализма», действительного сворачивания мероприятий, нацеленных на политическую аккомодацию культурных различий, не произошло.

Какая политика в отношении языков и культур проводилась в течение последних более двадцати лет в ряде субъектов Российской Федерации и находила поддержку в академических научных кругах? Именно этот вопрос часто в последнее время обсуждается на различных мероприятиях с участием ведущих ученых РАН, представителей законодательной власти, общественных организаций. Особенно эта проблематика стала актуальной в связи с предложением разработки федерального закона о российской нации<sup>9</sup>.

Нужно отметить, что в своих выступлениях Владимир Владимирович Путин нередко касается проблем, связанных с реализацией политики мультикультурализма. 19 сентября 2013 года<sup>10</sup> на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» В.В. Путин отмечал, что «мультикультурализм – во многом привнесенная, искусственно сверху внедряемая модель – ставится сейчас под сомнение... Не случайно сегодня политики и общественные деятели самой Европы все чаще говорят о крахе мультикультурализма, о том, что он не способен обеспечить интеграцию в обществе иноязычных и инокультурных элементов».

Научная теория мультикультурализма стала разрабатываться в 60-е гг. XX в. в США в связи с увеличением внешних и внутренних миграционных потоков, стимулирующих экономическое развитие государств и способствующих становле-

нию гражданского общества. В 90-е гг. мультикультурализм становится государственной идеологией Евразийских государств, а в республиках Российской Федерации приобретает идеолого-политическую направленность. Миграция изменила облик мира, он стал открытым пространством непосредственного взаимодействия многих народов и их культур. В основу мультикультурализма лег базовый тезис о безусловной ценности культурного разнообразия как такового, задача поддержания которого требует создания дополнительных условий для сохранения и развития языков и культур меньшинств, обеспечения их параллельного существования.

В результате политика мультикультурализма привела к еще большей автономизации и изоляции культур, усилила тенденции превращения этничности в основополагающую характеристику культуры, сохранила этнически ориентированное самосознание. Открывая дорогу для становления множества (этнических) идентичностей, мультикультурализм создал трудности для формирования коллективной (гражданской, надэтнической) идентичности. Размывание общенационального сознания и становление этнической идентичности как следствие политики мультикультурализма отмечает и Самюэль Хантингтон<sup>11</sup>.

По мнению сторонников мультикультурализма, в условиях лингвокультурного плюрализма максимальное сглаживание межэтнических противоречий возможно на основе толерантного и заинтересованного изучения национальным большинством культуры меньшинства<sup>12</sup>. Однако европейский опыт (Нидерланды, Германия, Франция, Испания и др.) свидетельствует, что в таком случае надежда на преодоление культурного и политического изоляционизма и сепаратизма этнического меньшинства становится еще более призрачной.

Сегодня во многих европейских государствах принципы мультикультурализма реализованы на уровне основных социальных институтов: семьи, школы, церкви, политики, медиа и др. Вместе с тем, ощущается дефицит механизмов и стимулов для этнополитической интеграции населения этих стран, для совмещения надэтнической (общегосударственной) и этнической идентичности. Считается, что концепции интеграции и мультикультурализма никак не противоречат друг другу. «Речь идет о глубинных принципах существования поликультурного общества как целого. Вместе с тем, очевидно, что для полноценной этнополитической интеграции, преодоления фрагментарности и разобщенности, гармонизации множественных идентичностей необходимы новые реформы социальных институтов»<sup>13</sup>. В первую очередь, в сфере образования и, в частности, в разработке языковой образовательной политики, в средствах массовой информации и просвещении.

В этом контексте позиция В.А. Михайлова, который усматривает возможность укрепления общегражданской идентичности средствами развития потенциала этнического самосознания, нуждается в дополнительных аргументах так же, как и традиционная апологетика мультикультурализма. В.А. Михайлов пишет, что «...чем мощнее будет потенциал этнической идентичности, подкрепленный ее политической волей, тем прочнее будет осознаваться идентичность общегосудар-

9 Заседание Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям. 31 октября 2016 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53173> (дата обращения: 05.03.2017).

10 Путин В.В. Выступление на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай». 19 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 05.03.2017).

11 Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности. - М.: АСТ, 2008. – С. 635.

12 Пистрякова С.А. Обновленный мультикультурализм и проблемы этнополитической интеграции российской нации / Информационно-аналитический сборник «Российская нация и общественное развитие России в современных условиях». – М: ГБУ МДН, 2011. С. 164–172.

13 Дробижина Л.М. Российская и этническая идентичность: противопоставление или совместимость. / Россия реформирующаяся / под ред. Л.М. Дробижевой. - М., 2002. – С. 102.

ственная, а значит сплоченнее будет российская нация. Но при этом важно, чтобы «национальное (этническое) самосознание» как можно полнее отражало и общие интересы страны. Тогда этничность и гражданственность все больше будет входить в русло сближения и становится равноправными элементами как национального (этнического), так и общественного сознания, что создаст благоприятные условия для формирования и функционирования гражданского общества, в котором права человека и права наций (этносов) будут гармонично взаимодействовать как неконфликтные элементы одной системы»<sup>14</sup>.

В российской системе образования идеи и принципы мультикультурализма получили распространение под влиянием и благодаря деятельности кафедр ЮНЕСКО, национального фонда подготовки кадров. В 90-е годы в республиках в составе Российской Федерации были приняты концепции этнического образования, которые, утратив к настоящему моменту свою актуальность, продолжают действовать и по сей день. Основными целями таких концепций заявлены не только сохранение и развитие родного языка и культуры, но и формирование этнического самосознания, национального (этнического) духа<sup>15</sup>, обеспечение культурной мобилизации молодёжи как одного из этапов становления нации<sup>16</sup>. Однако следует признать, что в современных условиях этническая идентичность может и должна оставаться индивидуальной потребностью граждан, а в иерархии ценностей занимать отнюдь не доминирующее место<sup>17</sup>. В реализации этнокультурных запросов граждан ключевую роль следует отводить не школе, обеспечивающей единство образовательного пространства на территории всей страны<sup>18</sup>, а, прежде всего, институту семьи и национально-культурным общественным организациям. Цель школы – содействовать развитию самостоятельной и ответственной личности на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства<sup>19</sup>.

По прошествии более двадцати лет мы стали осознавать не только положительные (развитие языков и культур малочисленных народов), но и отрицательные результаты влияния мультикультурализма на общественное сознание российской молодёжи. В 2008 году, проводя тестирование учащихся 1-11 классов образовательных организаций ряда республик в составе Российской Федерации, мы просили ответить детей на вопрос: «Как ты понимаешь, что такое моя большая Родина?». Немногим более 20% учащихся ответили – «Россия». Становится очевидным, что реализация методологии мультикультурализма ставит под угрозу целостность полиэтничного государства, сохранить которое возможно формируя и укрепляя духовное, культурное общероссийское гражданское единство.

14 Михайлов В.А. К дискуссии о проблеме российской идентичности / Вопросы национальных и федеральных отношений: сб. научных статей / под общ. ред. В.А. Михайлова, К.В. Калининой. - М.: Изд-во РАГС, 2010. - С. 152.

15 Артеменко О.И. Национальная образовательная политика Российской Федерации (социокультурный и нормативно-правовой аспекты) // Вестник российской нации. - 2009. - №3 (5). - С. 164-179.

16 Грох М. От национальных движений к полностью сформировавшейся нации: процесс строительства наций в Европе: сб. Нации и национализм. - М.: Праксис, 2002. - С. 121-145.

17 Лекторский В.А. Личная и коллективная идентичность в современном обществе / Проблема идентичности в трансформирующемся российском обществе и школа / под ред. М.Н. Кузьмина. - М.: ИНПО, 2008. - С. 10-24.

18 Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 3, п.4) // СПС «Консультант-Плюс».

19 Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 2, п.1-3) // СПС «Консультант-Плюс».

В большей степени объединяющую функцию всегда выполняет единый для всех народов язык, и то содержание, которое им транслируется.

Происходящие на Украине события подтверждают, сколь значимым может быть язык в процессах гражданского единения общества. Одним из первых решений новой власти Киева стало введение запрета на пользование русским языком, который продолжает оставаться стержнем многонациональной культуры Украины.

Язык как транслятор культуры определяет, отражает и выражает интеллектуальное, духовное, материальное состояние общества. В многонациональном российском государстве именно русский язык обеспечивает единство народов, укрепление общероссийской гражданской идентичности. Благодаря русскому языку накоплен исторический опыт, синтезированы лучшие идеи, осмыслены культурные и духовные традиции всех народов России. Для нашей страны и всего русского мира язык Пушкина бесценен как воздух, вода, земля. И именно об этом подчас забываем мы сами, не сохраняем и не развиваем русский язык, относимся к нему потребительски. В публичном пространстве последние двадцать лет идет процесс превращения русского литературного языка в бытовой. Поэтому от реализации продуманной стратегии языковой политики во всех субъектах Российской Федерации будет зависеть не только судьба русского языка, но будущее единство страны, межнациональное благополучие на всей ее территории. Сегодня же неурегулированность вопросов языковой образовательной политики делает возможными протесты граждан Российской Федерации по поводу сокращения часов на изучение русского языка<sup>20</sup>.

Говоря о русском языке, нужно помнить об уникальной языковой среде Российской Федерации. Русский язык взаимодействует с более чем 270 языками и диалектами. Число изучаемых языков в школе постоянно увеличивается, и в настоящее время достигло 96, но при этом уменьшается количество языков, на которых осуществляется обучение. В настоящее время их насчитывается только 12. Для улучшения современной языковой ситуации в сфере образования, очевидной становится необходимость принятия нормативных правовых актов, устанавливающих реализацию языковой образовательной политики, которая будет учитывать конституционный статус языков.

Конституцией РФ установлено правовое положение языков народов России. Все языки народов России в статусе «родного языка», включая и русский язык, являются равноправными. Данное равноправие в отличие от мультикультурализма реализуется в диалоге культур. В России накоплен уникальный опыт изучения родных языков – это опыт взаимовлияния, взаимообогащения, взаимного уважения культур в диалоге. При этом учитывается отрицательное влияние интерференции. Российская Федерация гарантирует всем её народам право на создание условий для изучения и развития родного языка (п. 3 ст. 68)<sup>21</sup>, в том числе и русского, для всех кто его таковым считает. Обучение на языке из числа языков народов России в системе образования реализуется благодаря праву свободного

20 Русские родители Уфы и Казани присудили чиновникам картонные медали «за языковую дискриминацию». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.nazaccent.ru/content/11165-russkie-roditeli-ufy-i-...> (дата обращения: 05.03.2017).

21 Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

выбора языка обучения, общения, воспитания, творчества (п.2 ст. 26).

Свободный выбор родного языка – это выбор самих обучающихся, их законных представителей, которые вправе в таком выборе по своему усмотрению руководствоваться или не руководствоваться своей этнической принадлежностью. И система образования должна создать условия для свободного выбора обучающимся родного языка.

Конституция Российской Федерации устанавливает правовое положение (статус) государственного языка Российской Федерации на всей её территории (п. 1 ст. 68). При этом республики в составе Российской Федерации вправе устанавливать свои государственные языки республик в составе Российской Федерации и использовать их наряду с государственным языком Российской Федерации (не заменяя его). Необходимо отметить, что федеральным законодательством не предусмотрено равноправие государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в составе Российской Федерации. Здесь необходимо напомнить слова Владимира Владимировича Путина, направленные в адрес представителей власти. Он подчеркнул: «Нужно уважать право любого меньшинства на отличие, но и право большинства не должно быть поставлено под сомнение»<sup>22</sup>. Очевидно, что призванная сохранять баланс интересов языковая образовательная политика России может и должна идти по пути совершенствования, прежде всего, законодательной и нормативной базы как федерального уровня, так и уровня субъектов федерации.

На современном этапе модернизации образования, в части изучения языков народов России, с целью снятия межнационального напряжения, улучшения качества языкового образования, необходимо в первую очередь вернуться к разработке содержания образования используя академический подход, опираясь на фундаментальные научные знания, что способствует интеллектуальному и творческому развитию обучающихся. Необходимо в нормативных правовых актах сферы образования скорректировать понятийно-терминологический аппарат. В частности, изъять из всех образовательных нормативных актов такие дефиниции как «родной нерусский», «русский неродной». Исключить противопоставление родной и русский, т.к. русский язык также является родным языком. Необходимо также из законодательной нормы ряда республик вывести русский язык из статуса государственного языка республики, сняв функциональное равноправие государственного языка Российской Федерации с государственным языком республики. Восстановить конституционную норму русского языка в статусе государственного языка Российской Федерации на всей её территории. Законодательно закрепить статус русского языка в качестве родного. Ввести в сетку школьного расписания предмет «Государственный язык РФ». Во все нормативные акты сферы образования ввести дефиниции: «государственный язык Российской Федерации (для не владеющих, слабо владеющих, владеющих)», «родной русский язык». При этом предмет «Родной русский язык» отличается от предмета «Государственный язык РФ» своей углубленной лингвокультурологической составляющей.

Для улучшения ситуации с языками народов России в статусе государственных языков республик и в статусе родных, в том числе русского языка, необходимо в соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об образовании в РФ», утвердить фе-

деральные образовательные стандарты, что будет способствовать разработке современных учебников по языкам из числа языков народов России. Также необходимо:

- предусмотреть на уровне общего образования преференции для изучающих язык из числа языков народов России в статусе родного языка;
- в нормативных актах федерального уровня предусмотреть создание в 10-11 классах филологического профиля;
- на уровне субъекта Российской Федерации предусмотреть создание условий для сдачи в 11 классе родного языка как предмета по выбору, что установлено федеральным законодательством;
- разработать нормативный акт, позволяющий при поступлении на филологический факультет получать дополнительно от 10 до 20 баллов за отличную сдачу в 11 классе экзамена по родному языку в рамках итоговой аттестации;
- продумать комплекс мер направленных по подготовке учителя преподающего родной язык и осуществляющего обучение на родном языке, в этом плане одним из важнейших факторов является создание диссертационных советов по защите работ по методике преподавания родных языков из числа языков народов России.

Реализация предложенных мер будет способствовать снятию противоречий, возникающих при формировании общероссийской гражданской идентичности, и созданию условий сохранения и качественного развития языков из числа языков народов России.

#### Пристатейный библиографический список

1. Артеменко О.И. Национальная образовательная политика Российской Федерации (социокультурный и нормативно-правовой аспекты) // Вестник российской нации. – 2009. – № 3 (5).
2. Бестаева Е.В. Этнологические процессы в современной Европе: причины и последствия // Вестник российской нации. – 2016. – № 3.
3. Грох М. От национальных движений к полностью сформировавшейся нации: процесс строительства наций в Европе: сб. Нации и национализм. – М.: Праксис, 2002.
4. Дробижева Л.М. Российская и этническая идентичность: противопоставление или совместимость / Россия реформирующаяся / под ред. Л.М. Дробижевой. – М., 2002.
5. Лекторский В.А. Личная и коллективная идентичность в современном обществе / Проблема идентичности в трансформирующемся российском обществе и школа / под ред. М.Н. Кузьмина. – М.: ИНПО, 2008.
6. Михайлов В.А. К дискуссии о проблеме российской идентичности / Вопросы национальных и федеральных отношений: сб. научных статей / под общ. ред. В.А. Михайлова, К.В. Калининой. – М.: Изд-во РАГС, 2010.
7. Пистрякова С.А. Обновленный мультикультурализм и проблемы этнополитической интеграции российской нации / Информационно-аналитический сборник «Российская нация и общественное развитие России в современных условиях». – М: ГБУ МДН, 2011.
8. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Жизнь национальностей. – 2012. – № 1.
9. Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности. – М.: АСТ, 2008.

22 Путин В.В. Выступление на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай». 19 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 05.03.2017).

**АЮПОВА Зауре Каримовна**

доктор юридических наук, профессор Казахского национального аграрного университета

**КУСАИНОВ Дауренбек Умирбекович**

доктор философских наук, профессор Казахского национального педагогического университета им. Абая

## ПРОЦЕСС ГЛОБАЛИЗАЦИИ И НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЕЕ ВЛИЯНИЯ НА ТРУДОВУЮ МИГРАЦИЮ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В статье раскрывается проблематика трудовой миграции в Центральноазиатских республиках в контексте глобализации. Особое внимание уделяется выявлению активизации международного движения факторов производства – капитала, рабочей силы, информации и технологии.

Ключевые слова: глобализация, трудовая миграция, занятость населения, рынок труда.

**AYUPOVA Zauze Karimovna**

Ph.D. in Law, professor of Kazakh national agrarian university

**KUSSAINOV Daurenbek Umirbekovich**

Ph.D. in Philosophy, professor of Kazakh national pedagogical university named after Abai

## PROCESS OF GLOBALIZATION AND SOME FEATURES OF ITS INFLUENCE ON THE LABOR MIGRATION IN THE COUNTRIES OF CENTRAL ASIA

In this article processes of labor migration in the Central Asian republics are researched in the context of globalization. The main attention was paid to the activization of the international movement of factors of production – the equity, labor power, information and technology.

Keywords: globalization, labor migration, employment of the population, labor market.

Проблемы глобализации исследуются различными учеными, представляющими самые разные области научного знания. В большинстве случаев глобализацию ассоциируют с участием и включением большинства государств и обществ во взаимные отношения, что вызывает усложнение общественных отношений в финансово-экономическом, общественно-политическом, социальном и правовом аспектах, что также тесно связано с расширением информационного пространства и развитием современных технологий. В свою очередь, глобализация вызывает приток капиталов и трудовых мигрантов.

Согласно оценкам ООН, только легальных трудовых мигрантов в мире насчитывается от 120 до 200 млн человек. Мигрируя из страны в страну, рабочая сила, являющаяся важнейшим фактором производства и представляя себя в качестве товара в масштабах международной экономики, формирует международный рынок рабочей силы, объединяющий национальные и региональные рынки. Современный процесс международной миграции, оказывая влияние на различные стороны жизни общества, в частности на экономику, демографию, социологию и т.д., имеет свою специфику. Интенсивность и масштабы расширения трудовой миграции значительно изменяют ситуацию, как на национальных, так и на международном рынках труда.

Изучение проблем трудовой миграции в отдельных странах все чаще находится в центре внимания общественности развитых стран, нося полемический характер ввиду противоречивости суждений и мнений оппонентов. Несмотря на исторически длительное существование эволюционного процесса, однозначная оценка роли миграции в литературе отсутствует. Большая часть западных исследователей склоняется к позитивному влиянию иммиграции на рынок труда. К примеру, К. Зиммерманн считает, что «иммиграция усиливает гибкость рынка труда и воздействует на него позитивно даже при вы-

соком исходном уровне безработицы»<sup>1</sup>. А Дж. Борхас уверен, что «иммиграция способствует повышению эффективности рынка труда, благодаря чему экономика США ежегодно может выигрывать около 10 млрд. долларов»<sup>2</sup>. Большинство ученых безапелляционно утверждают, что иммиграция обеспечивает принимающим обществам недостающие трудовые ресурсы и вносит значительный вклад в их экономическое развитие, в последнее время все чаще подвергают его сомнениям и критике. Оригинален, на наш взгляд, подход Ж. Файоль, который отмечает, что иммиграция неквалифицированных работников, широко представленная на рынке труда, способствует усилению общей тенденции к падению их оплаты относительно оплаты квалифицированных, что ведет к росту разрыва в их заработках, в частности, в ущерб неквалифицированному труду<sup>3</sup>. Многие выступают за рестриктивную иммиграционную политику. Отдельные исследователи причину этого видят в проявившихся, особенно в последнее время, негативных социально-политических последствиях, опасных для жизни человека, и в первую очередь, в усилении угрозы терроризма, эрозии национальной идентичности, росте межэтнических конфликтов и экстремизма в центрально-азиатском регионе.

Разные, диаметрально противоположные, оценки иммиграции скорее происходят из специфики ее природы, как мно-



Аюпова З. К.



Кусаинов Д. У.

1 Revue d'économie. – 2010. – № 4. – P. 581.

2 Borjas G. Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market? // Brookings Papers on Economic Activity. – 2011. – № 1. – P. 148.

3 Fayolle J. Commentaire // Revue d'économie politique. – 2012. – № 4. – P. 603-610.

гопланового явления, оказывающего неоднозначное влияние на различные параметры экономической жизнедеятельности принимающего общества<sup>4</sup>. Согласно определению Глобальной комиссии ООН по международной миграции, миграция представляет собой комплекс политических, экономических и социальных факторов<sup>5</sup>. Во многом это объясняет ее двойственный характер, т.е. отнесение к позитивным или негативным последствиям международной миграции не может быть однозначным и до конца определенным.

Как показывает мировой опыт, особенность современной международной трудовой миграции состоит в значительном ее росте, причем увеличивающемся год от года ускоренными темпами. И причина этого, как видится, в следующем. Технический прогресс и экономическая глобализация, охватившие все сферы мировой экономики, породили новый спрос на кадры и рабочую силу во многих регионах мира. Развитие производства в условиях НТР, а также углубление международного разделения труда делают проблематичным удовлетворение спроса на них в соответствии с современными требованиями и навыками за счет внутренних рынков труда, как это было раньше. Естественно, что в создавшейся ситуации на повестку дня выходит привлечение необходимой рабочей силы извне, т.е. возможность удовлетворения спроса за счет трудящихся-мигрантов.

Распад СССР и образование новых государств во многом изменили миграционную ситуацию в мире, стимулировав массовый рост географической миграции, том числе и в Центрально азиатском регионе. В процессе глобализации страны Центрально азиатского региона, как и другие регионы мира, становятся участниками мировых миграционных перемещений, и потому представляется важным знание форм и видов миграции, их проявление и воздействие на национальный рынок труда.

История становления независимости для стран Содружества независимых государств, в том числе и Центрально азиатских стран, отмечен резким повышением трансграничных миграционных процессов. Развитие новых независимых государств сопровождалось радикальными политическими и социально-экономическими реформами, связанными с изменением общественно-политического строя, определением границ национальных территорий, снятием ограничений на передвижение, разрушением сложившихся межреспубликанских хозяйственных связей и ожидаемым ухудшением политического и социального климата как внутри национальных образований, так и между ними.

Если миграция вообще, и трудовая в частности, во всем мире явление не новое и активно используемое, то страны Центрально азиатского региона столкнулись с этой проблемой с момента суверенизации, причем возникла она в стихийной и неуправляемой форме. Объемы и направление миграционных потоков во многом обусловлены социально-экономической ситуацией, сложившейся в странах региона. В контексте привлекательности рынка труда Казахстан, наряду с Россией, представляется «принимающим» государством, а Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан – «отправляющими». Миграционный поток из этих стран носит экономический характер в силу сохраняющихся различий в достигнутом уровне развития. Если Таджикистан и Кыргызстан все еще продолжают восстанавливать свои экономики при объемах ВВП ниже уровня 1991 года, то Казахстан со среднегодовыми темпами экономического роста в 9-10% входит в десятку наи-

более динамично развивающихся стран мира. В 2006 году ВВП на душу населения здесь составил 5045 долл. США, в то время как в Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане – 542, 402 и 522 долл. соответственно. Стабильный экономический рост обусловил устойчивый рост денежных индикаторов благосостояния граждан республики. Исходя из национальных курсов валют, установленных национальными банками, средняя заработная плата в Казахстане в июне 2016 года соответствовала 429, в Кыргызстане – 107, Таджикистане – 53 долл. США. Таким образом, различия в уровне социально-экономического развития однозначно представляются стимулирующим фактором оттока мигрантов из этих стран с более низким уровнем доходов в Казахстан, страну с более высоким уровнем доходов.

Помимо различий в доходах одним из важных факторов усиления миграционных потоков из этих стран представляется избыток трудовых ресурсов. В частности, ситуация на рынке труда Узбекистана усугубляется тем, что рожденные в 1980-е годы, на которые пришелся пик рождаемости, в настоящее время достигли трудоспособного возраста. Примечательно, что при населении в 26 млн чел. отмечается его ежегодное увеличение на 300 тыс., причем, по демографическим прогнозам, Узбекистан – единственная среднеазиатская страна, где сохранятся высокие темпы роста населения. Несмотря на наблюдающийся в последнее время экономический рост в Узбекистане, Кыргызстане, Таджикистане, очевидно, процесс создания новых рабочих мест не отвечает требованиям времени по обеспечению необходимой сферы занятости населения, особенно для молодежи, что вынуждает искать заработки за пределами своей страны. Если учесть, что в течение I полугодия 2016 года в Казахстане из числа обратившихся незанятых граждан в службы занятости трудоустроено 83,9%, в Кыргызстане – 45,5%, Таджикистане – 19%, то возрастающий из года в год миграционный поток вполне оправдан и проблема оттока рабочей силы из этих республик на сегодня не убывает.

Согласно мировой практике, одним из позитивных воздействий международной миграции на страны, отдающие рабочую силу, является возможность притока валютных поступлений, порой в значительных размерах, за счет денежных переводов трудовых мигрантов. По оценкам МВФ, в 2015 году денежные переводы гастарбайтеров превысили объемы иностранных инвестиций, гуманитарной помощи и поступлений от экспорта. Так, в 2014 году общий объем переводов из 90 развивающихся стран достиг более 100 млрд долл. По мнению западных экспертов, денежные поступления способствуют снижению уровня бедности, особенно среди наименее обеспеченных слоев населения. Так, по данным Adams and Page (2013), увеличение удельного веса мигрантов в населении страны на 10% обуславливает снижение доли населения с доходами менее 1 долл. в день на 1,9%.

Это в принципе согласуется с ситуацией, сложившейся в республиках Центральной Азии. К примеру, в 2013 году объемы денежных переводов в Таджикистане составили 256 млн долл., при этом эксперты отмечают, что для 81,7% домохозяйств именно доходы от трудовой миграции являются основным источником существования<sup>6</sup>. Около 400 млн долл. ежегодно через различные каналы поступает в Узбекистан<sup>7</sup>. По данным Всемирного банка, на денежные поступления мигрантов в Таджикистане приходится более 30% ВВП, в Кыргызстане – свыше 10%.

Теоретически денежные поступления представляются потенциальным источником макроэкономического роста и

4 Чапенко И. Роль иммиграции в экономике развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. – 2014. – № 5. – С. 27-39.

5 Материалы Глобальной комиссии ООН по международной миграции. – М., 2013.

6 Европейская комиссия, Международная организация по миграции: аналитический обзор. – Алматы, 2014.

7 Узбекистан – проблемы трудовой миграции и возможные подходы к формированию политики: аналитический документ. – Ташкент, 2014.

благополучия населения. Однако здесь следует учитывать такие проблемные факты: во-первых, невозможность полностью учесть, а значит, использовать поступающие так называемые «возвращаемые» деньги, так как часть их, и порой немалая, поступает через неофициальные каналы. Во-вторых, они могут иметь положительный эффект только при условии, что развитие потребительской сферы основано не только на импорте, но и на работе внутренних производителей. При всем **при** этом следует отметить большую позитивную значимость трудовой миграции для среднеазиатских стран в аспекте разрядки социальной напряженности на фоне обвального падения производства, высокого уровня безработицы, больших масштабов бедности, охвативших эти страны.

Для современной миграции характерны двусторонние потоки и, следовательно, одно и то же государство выступает, как в роли «принимающего», так и «отправляющего». Центром повышенной миграционной активности в Центральной Азии стал Казахстан. Примечательно, что здесь действуют все виды и формы трудовой миграции, имеющие неоднозначные проявления. Республика выступает как страна происхождения, транзита и назначения миграции, через территорию которой передвигаются большие массы людей. Поэтому весь комплекс проблем, связанных с трудовой миграцией, противоречивость ее воздействия на рынок труда, характерные в глобальном масштабе, находят отражение на ее территории. Трудовая миграция массово и динамично проходит по всем направлениям в рамках Центральной Азии, стран СНГ и стран вне СНГ. Позитивные оценки Казахстана как страны с политической стабильностью, отсутствием военных конфликтов, с более высоким жизненным уровнем, благоприятной экономической ситуацией привлекают к себе внимание многих граждан из других стран. По оценкам Всемирного банка, Казахстан вошел в первую десятку стран по приему мигрантов, являясь основной принимающей страной в Центральной Азии, где число мигрантов ежегодно варьирует в пределах 300-500 тыс. чел.

Официальные данные Агентства РК по статистике свидетельствуют о том, что Казахстан сегодня в целом со странами СНГ, за исключением России, Беларуси, Украины, имеет положительное сальдо, составившее в первом полугодии 2016 года 7413 человек. При этом отмечено, что наибольшее число мигрантов прибывает из Узбекистана и России, на долю которых приходится соответственно 49,5 и 18,9%. Из стран вне СНГ положительное сальдо сложилось с такими странами, как Китай, Монголия, Турция, Иран. В частности, из Китая число прибывших мигрантов составило 49,2%, из Монголии – 36,2%, из Германии – 6,1%. Показательно, что доля иммигрантов трудоспособного возраста составила 72,8%. В целом же по стране на 100 эмигрантов указанной категории приходится 207 иммигрантов.

По данным Агентства РК по статистике, в настоящее время на территории Казахстана трудятся иностранные граждане из 105 стран мира. Причем в последние годы наблюдается тенденция стабильного роста трудовой миграции. Если в 2012 году число иностранных специалистов составило 12 тысяч, то в 2016 – число их достигло 40,9 тысячи человек. Из обширного диапазона стран, представляющих рабочую силу, к примеру, из Турции прибыло 17 300 чел., Китая – 5000, Кыргызстана – 4000, Великобритании – 1650, Филиппин – 1350, Индии – 1370, Венгрии – 1040, России – 940 и т.д. Всего же на 1 октября 2007 года в Казахстане трудилось по официальным каналам около 42 тыс. трудовых мигрантов.

Под влиянием современных процессов глобализации Казахстан все в большей степени становится участником мировых миграционных перемещений и потому представляется важным знание их форм и видов, проявления и воздействие

на национальный рынок труда. Определение значимости трудовой миграции для принимающей страны в силу ее многоплановости представляется сложным вопросом, имеющим несколько ракурсов. В глобальном масштабе такие процессы, как сокращение и старение населения, изменение соотношения между трудоспособной его частью и нетрудоспособной не в пользу первой, и в результате общая структурная недостаточность трудовых ресурсов на рубеже тысячелетий становятся уже очевидными фактами. Так, по прогнозам ООН, развитым странам для сохранения в 2050 году экономически активного населения на уровне 2010 года, в частности ЕС, предстоит ежегодно принимать 1,4 млн иностранцев, а для снижения соотношения между экономически активной и неактивной частями населения – 12,7 млн чел.<sup>8</sup> Если рассматривать эти факторы сквозь призму специфики социодемографической ситуации, сложившейся в Казахстане, то правомерность этого тезиса в пользу трудовой миграции очевидна. С точки зрения заселенности огромной территории в 2,5 млн кв. км. и плотностью населения 5,6 чел. на 1 кв. метр, т.е. при 700 га, приходящихся на одного жителя страны, совершенно очевидна нехватка трудовых ресурсов, равно как и возможность в определенной степени решения этой проблемы за счет трудовой миграции. За период 1992-2013 гг. из страны выехало 2,9 млн чел., или около 1/5 части ее населения. При этом 63-65% выбывших в 1990-е годы – граждане трудоспособного возраста, около 45% – возрастной категории старше 15 лет, люди с высшим и средним специальным образованием<sup>9</sup>.

Социальные последствия количественного и качественного обмена населения между странами далеко не равнозначны. Для Казахстана, в частности, произошедшее сокращение численности населения – это потеря накопленного трудового потенциала, т.к. из страны в основном уезжали и уезжают уверенные в своих силах и возможностях экономически активные граждане. Несмотря на сложившееся положительное сальдо потока иммигрантов трудоспособного возраста, продолжается отток квалифицированных специалистов из страны. Так, согласно данным Комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, в 2006 году отмечено трехкратное снижение числа эмигрантов с высшим образованием против 2005 года, и некоторое снижение убытия людей технических специальностей, соответственно, с 4340 против 6630 чел., но факт остается фактом, что отток специалистов сохраняется по сей день. Восполнение же людских потерь даже при наметившейся тенденции естественного прироста населения представляется достаточно длительным процессом.

И хотя экономические мотивы остаются важными детерминантами миграции, демографические факторы приобретают все большую значимость. В западных странах прогнозируется изменение соотношения лиц старше 65 лет и лиц трудоспособного возраста (15-64 года) с 1:3 в 2007 году до 1:2 в 2050 году, т.е. стоит вопрос о сокращении экономически активного населения, что чревато нехваткой трудовых ресурсов, из которых формируется та часть рабочей силы, которая необходима для содержания общества, в том числе его нетрудоспособных членов<sup>10</sup>. Таким образом, миграция, являясь одним из факторов пополнения рабочей силы, может позитивно влиять на изменение соотношения работающего и неработающего населения в стране. Осознание такого важного фактора, как демографическая тенденция, воплотилось в республике через реализацию этнической миграционной политики. В итоге на

8 Revue d'economie. – 2010. – № 4. – P. 523.

9 Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: новые тенденции и перспективы. – Алматы, 2013.

10 Rasmussen H.K. No Entry. Immigration policy in Europe. – Copenhagen, 2007. – P. 139-141.



1 октября 2016 года на постоянное жительство в Казахстан вернулись свыше 565 тыс. этнических казахов, более 62% из которых трудятся в различных сферах экономики страны. Думается, здесь можно говорить о некоторой компенсирующей роли в увеличении численности населения, составившей на 1 января 2017 года 18 044 724 тыс. чел.

К числу факторов положительного воздействия трудовой миграции на экономику принимающей страны, в частности, привлечения высококвалифицированной рабочей силы, следует отнести и такой фактор, как возможность экономии средств на подготовку специалистов. По некоторым оценкам, еще в 1960-90-е гг. США, и сегодня являющиеся основным центром притяжения профессионалов, импортируя высококлассных специалистов из разных стран мира, сэкономили на образовании и научной деятельности около 15 млрд долл.

В действующих в настоящее время в Казахстане иностранных нефтяных компаниях, открывающих новые, западного типа производства с соответствующими технологиями, на ключевых рабочих местах заняты высококвалифицированные зарубежные специалисты ввиду отсутствия таковых на национальном рынке труда. Анализ трудовой ситуации в целом показывает, что качественный состав трудового потенциала страны неадекватен задачам ускорения диверсификации структуры экономики. На сегодня в республике ощущается нехватка специалистов, отвечающих международным стандартам, в т.ч. со знанием иностранных языков, подтвержденных специальными знаниями в области наладки и современного оборудования, в частности, в нефтедобывающей отрасли, информационных технологиях. Уже сейчас отдельные отрасли, к примеру, машиностроение, металлообработка и другие в процессе модернизации, обновления основного капитала столкнулись с острой потребностью в соответствующих высококлассных специалистах, которых национальный рынок труда представить еще не может. В то же время часть трудоспособного населения, в связи со своими квалификационными параметрами, не сможет найти свое рабочее место. Так, в 2014 году, согласно статистике, на предприятиях промышленности не было заполнено 30% от всех имеющихся вакантных мест, в государственном управлении – 23%, строительстве – 14%, в сфере по операциям с недвижимостью – 9%.

К сожалению, республиканскому рынку труда не под силу поставлять адекватную неквалифицированную рабочую силу. Помимо возрастающего спроса на рабочую силу в сфере высоких технологий и услуг на рынке труда всегда ощущается нехватка национальных работников непрестижных массовых профессий. К примеру, широкое использование дешевого низкоквалифицированного труда иностранцев служит важным фактором функционирования целого ряда традиционных отраслей. В частности, в Бельгии иммигранты составляют половину всех горняков, в Швейцарии – 40% строительных рабочих, в США – 70% занятых в аграрном секторе<sup>11</sup>.

При этом не следует недооценивать, умалять значимость и спрос на малоквалифицированный труд. Это можно объяснить следующим образом. Как правило, позитивное воздействие квалифицированной рабочей силы не вызывает сомнения и принимается как аксиома. Однако при более детальном рассмотрении воздействия на хозяйственное развитие высококвалифицированной и неквалифицированной рабочей силы оказывается, что здесь не все так просто, как кажется. С одной стороны, широкое использование дешевого иностранного труда в той или иной отрасли может привести к значительному снижению производительности труда, замедляя процесс модернизации. Нехватка же собственных трудовых ресурсов при отсутствии иностранной рабочей силы чревата снижением

производства, с другой стороны. Вместе с тем, занимая пустующие ниши, чаще всего невостребованные местными работниками, иностранные мигранты способствуют более производительному использованию квалифицированных местных кадров, т.е. на производительность квалифицированного труда оказывает влияние наличие возможности использования труда неквалифицированного. Таким образом, резюмируя вышесказанное, с учетом того, что, по прогнозам Агентства Республики Казахстан по статистике, потребность Казахстана в рабочей силе в 2016 году составила 1,2-1,8 млн чел., очевидно, что трудовая миграция казахстанской экономике нужна. Для нас это самый приемлемый способ пополнения наших трудовых ресурсов.

По результатам многочисленных исследований отметим в целом позитивный характер трудовой миграции. В частности, по мнению французских ученых, «иммиграция благоприятна для национальной экономики и общий выигрыш в производительности превышает заработки иммигрантов»<sup>12</sup>. Оценивая баланс этих показателей, ученые склоняются к тому, что объем производимого иммигрантами богатства превышает расходы на выплату заработной платы и их социальное обслуживание<sup>13</sup>.

В заключение хотелось бы обобщить позитивные моменты международной миграции и указать на ее многостороннее воздействие на экономику страны. Однако необходимо отметить и отрицательные моменты. Это касается, в первую очередь, изменения ситуации на рынке малоквалифицированного труда. Сегодня ситуация такова, что основную массу трудовых мигрантов в нашу страну составляет неквалифицированная рабочая сила. Как правило, требования к заработной плате и условиям труда у этой категории значительно занижены, и понятно, что, несмотря на наличие собственных безработных, работодатели предпочитают принимать таких работников. Соглашаясь работать по заниженным ставкам, мигранты, сбивая цены на рынке труда, усугубляют ситуацию, вытесняя местных рабочих, согласных занять эти рабочие места, но при условии более высокой оплаты своего труда.

#### Пристатейный библиографический список

1. Киреев А. Международная экономика. Ч. 1. – М., 2005.
2. Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: новые тенденции и перспективы. – Алматы, 2013.
3. Узбекистан – проблемы трудовой миграции и возможные подходы к формированию политики: аналитический документ. – Ташкент, 2014.
4. Цапенко И. Роль иммиграции в экономике развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. – 2014. – № 5.
5. Rasmussen H.K. No Entry. Immigration policy in Europe. – Copenhagen, 2007.
6. Jaet H., Ragot L., Rajaonarison D. L'immigration: quels effets économiques // Revue d'économie politique. – 2011. – № 4.
7. Revue d'économie. – 2010. – № 4.
8. Borjas G. Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market? // Brookings Papers on Economic Activity. – 2011. – № 1.
9. Fayolle J. Commentaire // Revue d'économie politique. – 2012. – № 4.

12 Jaet H., Ragot L., Rajaonarison D. L'immigration: quels effets économiques // Revue d'économie politique. – 2011. – № 4. – P. 565-596.

13 Ibid.

11 Киреев А. Международная экономика. Ч.1. – М., 2005. – С. 322.

## **БЕКЯШЕВ Дамир Камильевич**

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, доцент

## **ИСАЕВА Мадина Хамзатовна**

аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

### **СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ ПО БОРЬБЕ С НЕЗАКОННОЙ ПЕРЕВОЗКОЙ МИГРАНТОВ ПО СРЕДИЗЕМНОМУ МОРЮ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

В статье подчеркивается актуальность проблемы сотрудничества государств по борьбе с незаконной перевозкой мигрантов по Средиземному морю. Подробно исследованы положения Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. Отдельное внимание уделено деятельности ИМО по проблеме незаконной перевозки мигрантов по морю. Подробно рассмотрена деятельность Совета Безопасности ООН и Европейского союза по борьбе с незаконной перевозкой мигрантов по Средиземному морю. Особое внимание уделено принятой 3 февраля 2017 г. Мальтийской декларации ЕС о внешних аспектах миграции, осуществляемой через центральную часть Средиземного моря.

Ключевые слова: незаконная перевозка мигрантов по Средиземному морю, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, сотрудничество государств, ИМО, Совет Безопасности ООН, резолюция 2240 Совета Безопасности ООН, Европейский союз, Мальтийская декларация от 3 февраля 2017 г.

## **BEKYASHEV Damir Kamilevich**

Ph.D. in Law, associate professor of department of international law, MGIMO-University MFA Russia, associate professor

## **ISAEVA Madina Khamzatovna**

post-graduate student of department of international law, MGIMO-University MFA Russia

### **THE COOPERATION BETWEEN COUNTRIES AGAINST SMUGGLING OF MIGRANTS BY THE MEDITERRANEAN SEA: INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS**

The relevance of the problem of cooperation to combat smuggling of migrants by Mediterranean Sea is emphasized in the article. The provisions of the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, United Nations Convention against Transnational Organized Crime of 2000 are studied in detail. Special attention is paid to the activities of IMO on the issue of smuggling of migrants by sea. The activities of the UN Security Council and the European Union to combat the smuggling of migrants in the Mediterranean Sea. Particular attention is given to EU Malta Declaration on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route of 3 February 2017.

Keywords: smuggling of migrants by Mediterranean Sea, The United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000, Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, cooperation between countries, IMO, The UN Security Council, UN Security Council resolution 2240, European Union, EU Malta Declaration of 3 February 2017.

В настоящее время одной из актуальных проблем, стоящих перед мировым сообществом, является проблема нелегальной миграции. Правовой статус мигрантов, перемещающихся из одной страны в другую, различен. Их можно подразделить на две основные категории: законные мигранты, т.е. лица, которые с разрешения иностранного государства и в соответствии с его законодательством и международными договорами находятся на его территории; нелегальные мигранты — граждане других государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории, установленные национальным законодательством иностранного государства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Бекаяшев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. - М.: Проспект, 2013. - 392 с.



Бекаяшев Д. К.



Исаева М. Х.

Регулятивное воздействие норм международного права призывает упорядочить межгосударственные отношения в области борьбы с незаконной перевозкой мигрантов. Особенностью международно-правового регулирования является тот факт, что государства руководствуются нормами, которые сами и создают. Необходимым условием образования тех или иных правовых средств, направленных на урегулирование межгосударственных отношений в исследуемой сфере, является согласование воли государств.

Государства прилагают немало усилий в противодействии нелегальной миграции, а также в оказании помощи лицам, ищущим убежища. Наиболее сложно эта задача решается в части, касающейся борьбы с незаконной перевозкой мигрантов по морю.

Очевидно, что большая часть мигрантов перевозится по морю нелегальным путем. По оценкам международных орга-

нов в области судоходства, только в 1996 г. число лиц, использовавших торговые суда в целях нелегальной иммиграции, составило более 6500 человек<sup>2</sup>. Примеров нелегальной перевозки мигрантов по морю достаточно. Так, в начале ноября 2016 г. греческая полиция подтвердила гибель четырех мигрантов, утонувших в Эгейском море: двое взрослых и двое детей выпали из перегруженной лодки, перевозившей 42 беженцев нелегально<sup>3</sup>.

Через Средиземное море массово эмигрируют в Италию выходцы из Гамбии, Ливии, Мали и Нигерии. Наиболее трудная ситуация в европейских государствах сложилась в связи с потоком вынужденных мигрантов из Сирии. С 2014 года при попытке добраться до Европы по морю погибли или пропали без вести более 10 000 мужчин, женщин и детей. В 2016 г., по данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) на 31 августа 2016 г. было зафиксировано 3169 случаев гибели и исчезновения людей в Средиземном море, а число лиц, прибывших в Европу, составило 281 740 человек<sup>4</sup>.

Многочисленные трагические эпизоды в Средиземном море, унесшие сотни человеческих жизней, во многом стали следствием эксплуатации и дезинформации со стороны транснациональных преступных организаций, которые ради наживы содействуют незаконному провозу мигрантов опасными для их жизни способами.

Миграционные потоки населения оказывают большое влияние, как на внутригосударственные отношения, так и на международную безопасность в целом<sup>5</sup>.

Сотрудничество государств по борьбе с незаконной перевозкой мигрантов по морю имеет различные формы: совершенствование международно-правовой базы (заключение международных договоров, принятие резолюций международных организаций); обмен информацией; осуществление совместных оперативно-розыскных мероприятий, а также мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений; оказание на взаимной основе помощи при расследовании уголовных дел, а также другие формы сотрудничества, которые могут осуществлять заинтересованные стороны.

В международном праве в настоящее время отсутствует многосторонний международный договор по борьбе с нелегальной миграцией. Предложения о разработке таких норм были неоднократно, в том числе и в отношении нелегальной перевозки мигрантов по морю. Так, в августе 1997 г. на сессии Ассамблеи Международной морской организации (далее – ИМО) Италия предложила заключить многостороннюю конвенцию о борьбе с нелегальной миграцией по морю, в которой объявлялась бы преступлением международная перевозка нелегальных мигрантов и были бы предусмотрены совместные меры по борьбе с такими действиями. Однако это предложение не было воплощено в жизнь.

15 ноября 2000 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, которая содержит Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (далее – Протокол). Таким образом, на данный момент нормы, содержащиеся в Протоколе, являются единственными международно-правовыми нормами по борьбе с нелегальной перевозкой мигрантов по морю.

Согласно ст. 2 Протокола, его цель заключается в предупреждении незаконного ввоза мигрантов и борьбе с ним, а также в поощрении сотрудничества между государствами участниками в достижении этих целей при обеспечении защиты прав незаконно ввезенных мигрантов.

В соответствии с документом, незаконный ввоз мигрантов означает обеспечение с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство – участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории. Незаконный въезд означает пересечение границ без соблюдения необходимых требований для законного въезда в принимающее государство.

Ст. 6 Протокола закрепляет, что каждое государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно и с целью получить, прямо или косвенно, финансовую или иную материальную выгоду: а) незаконный ввоз мигрантов; б) такие деяния, когда они совершаются в целях создания условий для незаконного ввоза мигрантов, как изготовление поддельного документа на въезд (выезд) или удостоверения личности, либо приобретение или предоставление такому-либо лицу, которое не является гражданином соответствующего государства или не проживает постоянно на его территории, возможности находиться в этом государстве без соблюдения необходимых требований для законного пребывания в нем путем использования способов, упомянутых ранее, или любых других незаконных средств.

Также ст. 6 Протокола указывает на то, что каждое государство-участник принимает и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния: а) при условии соблюдения основных принципов своей правовой системы – покушение на совершение какого-либо преступления, признанного таковым в соответствии с указанным ранее; б) участие в качестве сообщника в совершении какого-либо преступления, признанного таковым в соответствии с указанным ранее; в) организацию других лиц или руководство ими с целью совершения какого-либо преступления, признанного таковым в соответствии с указанным ранее.

Каждое государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве обстоятельств, отягчающих ранее указанные преступления, такие обстоятельства: а) которые ставят или могут поставить под угрозу жизнь или безопасность соответствующих мигрантов; или б) которые связаны с бесчеловечным или унижающим достоинство обращением с такими мигрантами, в том числе в целях эксплуатации.

Незаконному ввозу мигрантов по морю посвящен Раздел II Протокола.

В ст. 8 обозначены меры противодействия незаконному ввозу мигрантов по морю. Согласно документу, государство-участник, имеющее разумные основания подозревать, что

2 Подробнее об этом см.: Ромашев Ю.С. Борьба с преступлениями международного характера, совершаемыми на море. - М., 2001. - 318 с.

3 Около острова Лесбос при крушении лодки утонули четверо беженцев. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://wordyou.ru/v-mire/70794.html> (дата обращения: 04.02.2017).

4 См.: Доклад Генерального секретаря, представленный во исполнение резолюции 2240 (2015) Совета Безопасности от 7 сентября 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

5 Пиджаков А.Ю., Иранпур З.Ф. К 60-летию Конвенции 1951 г. «О статусе беженцев» // Российский ежегодник международного права. - 2011. - М.: Россия-Нева, 2012. - С. 249.

судно, которое либо несет его флаг или заявляет о том, что оно зарегистрировано в этом государстве, либо не имеет национальности, либо, хотя и несет иностранный флаг или отказывается показать флаг, имеет в действительности национальность этого государства-участника, участвует в незаконном ввозе мигрантов по морю, может запросить помощь других государств-участников в пресечении использования данного судна с этой целью. Государства-участники, к которым обращен подобный запрос, предоставляют такую помощь в той мере, в какой это возможно, в пределах имеющихся средств.

Какая помощь может быть оказана, в Протоколе не указывается. Скорее всего, речь идет о досмотре судна и передаче информации заинтересованному в такой помощи государству. Дальнейшие действия зависят от того, что решит государство флага такого судна.

Протокол также закрепляет, что государство-участник, имеющее разумные основания подозревать, что судно, осуществляющее свободу судоходства в соответствии с международным правом и несущее флаг другого государства-участника или имеющее знаки его регистрации в таком государстве, участвует в незаконном ввозе мигрантов по морю, может уведомить об этом государство флага, запросить подтверждение регистрации и, в случае подтверждения, просить разрешения государства флага принять надлежащие меры в отношении этого судна. Государства флага может разрешить запрашивающему государству, в частности: а) высадиться на это судно; б) произвести досмотр этого судна и в) в случае обнаружения доказательств участия этого судна в незаконном ввозе мигрантов по морю, принять надлежащие меры в отношении этого судна, а также лиц и груза на борту в порядке, разрешенном государством флага.

Если же государство флага разрешает подозревавшему государству принять меры, то они могут быть выражаться в нескольких действиях.

Первое – высадка на борт судна. В этом случае учитывается, что такие действия, согласно Протоколу, имеют место в отношении судна, осуществляющего свободу судоходства в соответствии с международным правом. В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. свобода судоходства может иметь место только в исключительной экономической зоне и в открытом море.

Из принципа свободы судоходства вытекает принцип исключительной юрисдикции государства над судами своего флага в открытом море<sup>6</sup>.

Второе действие – досмотр судна. Международным правом четко установлено, в каких случаях военный корабль вправе подвергать иностранное судно досмотру, а в каких нет. Согласно ст. 110 Конвенции ООН по морскому праву, это может происходить тогда, когда у военного корабля есть разумные основания подозревать, что конкретное судно занимается пиратством; работоторговлей; несанкционированным вращением; не имеет национальности; или хотя на нем поднят иностранный флаг или оно отказывается поднять флаг, это судно в действительности имеет ту же национальность, что и данный военный корабль.

Третье действие подозревающего государства, согласно Протоколу, заключается в том, что в случае обнаружения доказательств участия этого судна в незаконном ввозе мигрантов по морю, оно может принять надлежащие меры в отношении

этого судна, а также лиц и груза на борту в порядке, разрешенном государством флага. Таким образом, вновь необходимо согласие государства флага, которое к тому же должно определить порядок принятия таких мер.

Следует отметить, что арестовать судно военный корабль не может, так как в соответствии с Международной конвенцией об унификации некоторых правил, касающихся ареста морских судов 1952 г., а также Международной конвенции об аресте судов 1999 г., арест означает задержание судна, осуществляемое в порядке судебного производства для обеспечения морского требования, и судно может быть арестовано только на основании решения суда или другой компетентной судебной власти договаривающегося государства, в котором налагается арест и только по морскому требованию<sup>7</sup>.

Проблемам незаконной перевозки мигрантов по морю уделяется пристальное внимание в рамках универсальных международных организаций. В частности, заслуживает внимание деятельность ИМО в этом направлении.

В рамках этой Организации по вопросам незаконной перевозки мигрантов по морю было принято несколько резолюций. В частности, 4 ноября 1993 г. Ассамблея ИМО приняла Резолюцию А.773(18) о борьбе с опасной практикой перевозки мигрантов по морю. В ней содержится призыв к государствам-членам ИМО сотрудничать по предотвращению незаконной перевозки мигрантов море, предпринимать необходимые шаги к сохранению человеческой жизни на море, проводить эффективные мероприятия по искоренению незаконной перевозки мигрантов по морю.

Резолюция А.773(18) призывает государства-членов при обнаружении случаев незаконной перевозки мигрантов по морю незамедлительно сообщить об этом государству флага судна, вовлеченного в такую деятельность, а также незамедлительно проконсультироваться о дальнейших действиях в отношении такого судна.

Согласно документу, если на судне нет флага и невозможно определить его национальность, тогда следует принять меры в соответствии с правом государства, чей корабль задержал такое судно.

Резолюция призывает государства в том случае, если имеются доказательства того, что судно, плавающее под их флагом, участвует в незаконной перевозке мигрантов, гарантировать безопасность и соответствующие права человека лицам, находящимся на борту задержанного судна, а также принимать адекватные меры на основании национального законодательства.

Другая Резолюция ИМО – А.867(20), принятая Ассамблей 27 ноября 1997 г., посвящена сотрудничеству государств-членов Организации по борьбе с деятельностью, связанной с торговлей или незаконной перевозкой мигрантов по морю.

Данный документ призывает государства принимать меры, необходимые для задержания судов, используемых для незаконной торговли и перевозки мигрантов по морю; оперативно сообщать странам, под флагом которых плавают такие суда, а также ИМО о фактах задержания.

Ассамблея поручает соответствующим органам ИМО проводить оценку поступившей информации о судах, занимающихся торговлей или незаконно перевозкой мигрантов по морю.

6 Мировой океан и международное право: Открытое море. Международные проливы. Архипелажные воды / отв. ред. А.П. Мовчан, А.М. Янков. - М.: Наука, 1988. - С. 30.

7 Подробнее об этом см.: Бекашев Д.К. Незаконный ввоз мигрантов по морю: международно-правовые аспекты // Тезисы докладов участников научной конференции «Актуальные проблемы развития международного права». – М.: МГЮА, 2006. - С. 770-780.

Следует отметить, что при разработке Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. принимались во внимание рекомендации, подготовленные ИМО, более того, эта Организация внесла большой вклад в разработку указанного Протокола<sup>8</sup>.

Что касается противодействия нелегальной перевозки мигрантов по Средиземному морю, то по данной проблеме было принято несколько специальных актов в рамках ООН и ЕС. И здесь, прежде всего, следует отметить Резолюцию 2240 Совета Безопасности ООН (далее — СБ ООН) от 9 октября 2015 г., касающуюся действий государств и региональных организаций по борьбе с незаконными перевозками мигрантов по морю из Ливии.

Проект данной Резолюции был подготовлен в соответствии с Главой 7 Устава ООН и допускает проведение силовых операций. В соответствии с ней СБ ООН уполномочивает государства-членов в течение одного года останавливать в открытом море у берегов Ливии и досматривать любые суда, которые подозревались или подозреваются в использовании организованными преступными группами для незаконного ввоза мигрантов в другую страну и торговли людьми из Ливии. Документ распространяется даже на лодки, надувные лодки и плоты.

В этой Резолюции высказывается глубокое сожаление по поводу продолжающихся трагедий в Средиземном море, в результате которых гибнут сотни людей. Часть трагедий происходит в связи с тем, что транснациональные организованные преступные сообщества прибегают к очень опасным способам незаконной перевозки мигрантов. Резолюция предоставляет государствам-членам ООН право при согласии государства флага осуществлять в течение года проверки судов, в отношении которых существуют разумные основания для подозрения в торговле людьми и незаконной перевозке мигрантов из Ливии, а также право арестовывать суда в случае подтверждения факта преступления.

Резолюция также наделяет государства-членов полномочиями в зависимости от ситуации принимать меры для решения дальнейшей судьбы торговцев людьми и участников незаконной перевозки мигрантов. Однако, соответствующие полномочия не распространяются на суда, обладающие суверенным иммунитетом. Документ требует, чтобы при проведении операций в первую очередь обеспечивалась безопасность лиц, находящихся на борту судна и выражает необходимость постоянно докладывать государству флага обо всех предпринимаемых шагах.

Совет Безопасности призывает улучшить координацию усилий по предотвращению незаконных перевозок людей в сотрудничестве с Ливией. Таким образом, были поддержаны действия Европейского союза, который проводил операцию EUNAVFOR Med по пресечению деятельности подпольных сетей по перевозке людей<sup>9</sup>.

СБ ООН указал на то, что данная Резолюция направлена лишь на пресечение деятельности организованной преступности по незаконной перевозке мигрантов и торговле людьми, и

ни коем образом не преследует цели ограничить и ущемить права человека, либо помешать людям искать убежища. Документ потребовал от стран, пользующихся данными полномочиями, в течение трех месяцев после принятия резолюции, а впоследствии через каждые три месяца информировать СБ ООН о прогрессе операции.

В Резолюции подчеркивается, что решение проблем международной миграции возможно на основе международного, регионального и двустороннего сотрудничества и диалога и всеобъемлющего и сбалансированного подхода, характеризующегося признанием роли и обязанностей стран происхождения, транзита и назначения в деле поощрения уважения и защиты прав человека всех мигрантов, а также отказа от подходов, способных усугубить их уязвимость.

Стоит отметить, что положения указанной Резолюции 2240 уже применяются на практике. В частности, в октябре 2015 г. Великобритания направила в Средиземное море два своих военных корабля для помощи в пресечении незаконных перевозок мигрантов и борьбе с людьми, организующими такие перевозки. Вместе с другими европейскими кораблями они будут патрулировать берега Ливии в целях пресечения деятельности контрабандистов, организующих незаконные перевозки мигрантов по морю в Европу. В соответствии с Резолюцией СБ ООН, командир корабля имеет полномочия останавливать и задерживать суда, которые подозреваются в контрабанде людей<sup>10</sup>.

Центральное место в противодействии незаконной перевозке мигрантов по Средиземному морю принадлежит Европейскому союзу. В частности, ЕС неоднократно принимал планы действий для разрешения проблемы неконтролируемой миграции из Африки через Средиземное море. План стабилизации миграционной обстановки в Средиземном море, одобренный министрами внутренних и иностранных дел стран Евросоюза 21 апреля 2015 г., был принят на фоне катастроф, произошедших в апреле 2015 г., когда недалеко от побережья Ливии затонули суда с огромным количеством нелегальных мигрантов.

Данный план, состоявший из 10 пунктов, включал в себя меры по приему мигрантов, контролю их пребывания, снятие отпечатков пальцев и создание баз данных мигрантов, единые правила по предоставлению убежища или репатриации нелегальных мигрантов, распределение квот для их приема между всеми странами ЕС, а также работу с самими странами Северной Африки, направленную на ограничение миграционных потоков как путем повышения уровня жизни, так и путем содействия этим государствам в улучшении пограничного контроля.

Также было расширено финансирование антимиграционных патрулей, действовавших в Средиземном море в рамках операций «Тритон» и «Посейдон» и осуществлявших пограничный контроль у берегов Италии.

3 февраля 2017 г. на Саммите глав государств и правительств ЕС в г. Валетте (Мальта) была принята Декларация о внешних аспектах миграции, осуществляемой через центральную часть Средиземного моря. В ней отмечается, что государства-члены ЕС вновь подтверждают свою решимость действо-

8 См.: Бекашев Д.К. Международно-правовые аспекты сотрудничества государств в борьбе с незаконной перевозкой мигрантов по морю // Многосторонние институты и диалоговые форматы: материалы IX Конвента РАМИ (Москва, 27-28 октября 2015 г.) / под ред. А.В. Мальгина. – М.: МГИМО-Университет, 2016. - С. 242.

9 См.: EUNAVFOR MED operation SOPHIA. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en) (дата обращения: 31.01.2017).

10 См.: Британия отправила второй военный корабль для борьбы с незаконным ввозом мигрантов. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/social/news/2015/10/25/n\\_7810283.shtml](http://www.gazeta.ru/social/news/2015/10/25/n_7810283.shtml) (дата обращения: 04.02.2017).

вать при полном соблюдении прав человека, международного права и европейских ценностей<sup>11</sup>.

В документе отмечается, что благодаря усилиям ЕС, в том числе сотрудничеству с Турцией, за прошлый год на восточно-средиземноморском маршруте (через Грецию и Балканы) миграционный поток сократился до одной трети от уровня 2015 г. Однако пока снижался поток нелегалов с Ближнего Востока, набирал силу поток нелегалов через центральную часть Средиземного моря – за тот же прошлый год этим путем прибыли 181 тыс. мигрантов, а число погибших и пропавших без вести в море достигло нового рекорда с 2013 г. Уже сотни мигрантов погибли за первый месяц 2017 г.

В Декларации указывается, что среди намеченных мер по борьбе с нелегальной миграцией через Средиземное море будут приняты следующие: обучение, поддержка и оснащение ливийской национальной береговой охраны, усиление совместных с Ливией и международными организациями действий против контрабандистов-перевозчиков нелегальных мигрантов с подключением Европола и Европейской пограничной и береговой охраны, а также содействие социально-экономическому развитию местных общин в Ливии, особенно в прибрежных районах и на ливийских сухопутных границах и миграционных маршрутах.

Наряду с этим, одним из главных положений Декларации можно считать то, что Еврокомиссия разрабатывает обновленный план репатриации мигрантов, не подпадающих под критерии беженцев.

По мнению президента Института национальной стратегии М. Ремизова, первый этап ужесточения миграционной политики – это изменение правил в отношении нелегальных мигрантов, т.е. упрощение процедур их депортации. Однако, для этого необходимо будет решить ряд вопросов. Куда их депортировать, когда неизвестна страна их исхода? Эти вопросы могут быть решены лишь через соглашения европейских стран с государствами Северной Африки, например, и с другими зарубежными государствами, граничащими с Европой, о возможном приеме нелегальных мигрантов на условиях поддержки. Второй этап – ужесточение правил гуманитарной миграции. Сегодня действуют либеральные правила не только с точки зрения получения статуса беженца, но и с точки зрения воссоединения семей<sup>12</sup>.

В Декларации также подчеркивается, что ЕС выступает за всеобъемлющее политическое урегулирование в рамках ливийского политического соглашения и поддерживает президентский совет и правительство национального согласия Ливии, которое поддерживает и ООН.

Таким образом, сотрудничество государств по борьбе с незаконной перевозкой мигрантов по Средиземному морю представляется крайне важным и актуальным. Его международно-правовые рамки находят свое отражение в принятии международных договоров, актов ИМО, резолюций Совета Безопасности ООН и актов Европейского союза. Очевидно, что с учетом большого потока мигрантов (прежде всего из Сирии и Ирака) в настоящее время данная проблема наиболее остро затрагивает государства-члены ЕС, отсюда налицо

их заинтересованность в ее решении. При этом значительная часть таких мигрантов перемещается в страны Европы по Средиземному морю нелегально. Вне всякого сомнения, искоренить данное негативное явление или значительно сократить нелегальную перевозку мигрантов по Средиземному морю возможно исключительно посредством совместных усилий государств и международных организаций.

Для наиболее эффективной борьбы государствам, по нашему мнению, целесообразно принять необходимые меры по усилению контроля за морскими судами, в отношении которых имеются сведения об их участии в незаконной перевозке мигрантов. Кроме того, необходимо развивать эффективное сотрудничество с пограничными службами государств с целью обмена информацией о судах, используемых для нелегальной перевозки мигрантов по Средиземному морю.

#### Пристатейный библиографический список

1. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. - М.: Проспект, 2013.
2. Бекашев Д.К. Незаконный ввоз мигрантов по морю: международно-правовые аспекты // Тезисы докладов участников научной конференции «Актуальные проблемы развития международного права». – М.: МПЮА, 2006.
3. Бекашев Д.К. Международно-правовые аспекты сотрудничества государств в борьбе с незаконной перевозкой мигрантов по морю // Многосторонние институты и диалоговые форматы: материалы IX Конвента РАМИ (Москва, 27-28 октября 2015 г.) / под ред. А.В. Мальгина. – М.: МГИМО-Университет, 2016.
4. Мировой океан и международное право: Открытое море. Международные проливы. Архипелажные воды / отв. ред. А.П. Мовчан, А.М. Янков А. - М.: Наука, 1988.
5. Пиджаков А.Ю., Иранпур З.Ф. К 60-летию Конвенции 1951 г. «О статусе беженцев» // Российский ежегодник международного права - 2011. - М.: Россия-Нева, 2012.
6. Ромашев Ю.С. Борьба с преступлениями международного характера, совершаемыми на море. - М., 2001.
7. Британия отправила второй военный корабль для борьбы с незаконным ввозом мигрантов. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/social/news/2015/10/25/n\\_7810283.shtml](http://www.gazeta.ru/social/news/2015/10/25/n_7810283.shtml) (дата обращения: 04.02.2017).
8. Около острова Лесбос при крушении лодки утонули четверо беженцев. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://wordyou.ru/v-mire/70794.html> (дата обращения: 04.02.2017).
9. EUNAVFOR MED operation SOPHIA. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en) (дата обращения: 31.01.2017).
10. Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03-malta-declaration/> (дата обращения: 06.02.2017).

11 См.: Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03-malta-declaration/> (дата обращения: 06.02.2017).

12 Европа начинает принципиально менять подход к мигрантам. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://vz.ru/world/2017/2/3/678410.html> (дата обращения: 06.02.2017).

## ГРЕШНОВА Наталья Алексеевна

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории государства и права, заместитель начальника правового управления ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И КУЛЬТУРНОЙ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается комплекс проблем, связанных с характеристикой особенностей экономической и культурной интеграции мигрантов в Российской Федерации. Анализируя тенденции развития современных социальных и политических процессов, способствующих цивилизованному сближению и формированию единого стабильного безопасного многонационального пространства, автор выделяет ряд актуальных вопросов для совершенствования законодательного регулирования адаптации мигрантов в Российской Федерации. Предлагается реализовать комплекс мер по созданию благоприятных условий для такой адаптации.

Ключевые слова: интеграция, адаптация, миграция, мигрант, миграционная политика.

## GRESHNOVA Natalya Alekseevna

Ph.D. in Law, senior lecturer of the department of theory of state and law, deputy head of the legal department of Saratov State Law Academy

### CURRENT PROBLEMS OF SOCIO-ECONOMIC AND CULTURAL INTEGRATION OF MIGRANTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article examines the complex problems associated with the characteristic features of economic and cultural integration of migrants in the Russian Federation. Analyzing the development trend of modern social and political processes that contribute to the formation of a civilized convergence and unified secure stable multi-ethnic space, the author identifies a number of topical issues for the improvement of legislative regulation of adaptation of migrants in the Russian Federation. It is proposed to implement a set of measures to create favorable conditions for such an adaptation.

Keywords: integration, adaptation, migration, migrant, migration policy.



Грешнова Н. А.

Российская Федерация является самым большим многонациональным и многоконфессиональным государством с исторически сложившейся традицией гармоничного и мирного сосуществования различных народов. Ученые многих стран исследуют российскую модель межнационального мира, а также созданные механизмы для его поддержания. Тем не менее, в последнее время приобрел особую актуальность вопрос возрастания социальной напряженности между местным населением и мигрантами, нередко перерастающей в ксенофобию и мигрантофобию.

Иммиграция выступает в настоящее время одним из главных и перспективных источников поддержания экономического развития государства. Многие государства компенсируют естественную убыль населения и дефицит трудовых ресурсов путем привлечения иммигрантов на постоянное место жительства. Данная общемировая практика выступает одним из важнейших элементов международной экономики, и отказ от нее нецелесообразен для развитого государства. Нарастающие с каждым годом миграционные процессы контролировать становится все сложнее, особенно если происходят послабления во взаимодействии государств в сфере координации массовых миграционных перемещений.

Учитывая и положительные и отрицательные тенденции миграции, необходимо отметить негативные изменения криминогенной ситуации в государстве, связанные с возрастающей преступностью приезжих. Выявление процента участия мигрантов в преступлениях возможно лишь по расследованным преступлениям, по мнению некоторых исследователей,

он может достигать до 50%. Согласно статистическим данным МВД РФ за январь – декабрь 2015 года, иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории России совершено 46,4 тыс. преступлений, что на 4,4% больше, чем за январь – декабрь 2014 года, в том числе гражданами государств-участников СНГ – 40,3 тыс. преступлений (+4,9%), их удельный вес составил 86,9%. Мигранты-иностранцы и лица без гражданства нередко выступают и потерпевшими от совершенных преступлений, данный показатель возрос на 17,5% и составил 16,5 тыс. преступлений<sup>1</sup>. Выявленные преступления, как правило, имеют корыстный мотив, зачастую реализуемый с применением оружия, насилия и т.д.

В связи с этим представляется необходимым поднять тему социальной адаптации мигрантов, являющейся неотъемлемой частью современных социальных и политических процессов, способствующей цивилизованному сближению и формированию единого стабильного безопасного пространства. Нежелательные последствия миграции возможно предупредить путем соблюдения взаимовыгодных условий, базирующихся на интересах и принимающей стороны, и государства, откуда мигрируют граждане, защищенных законодательным порядком.

1 Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации, в том числе в Крымском федеральном округе за январь - декабрь 2015 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://мвд.рф/folder/101762/item/7087734/> (дата обращения: 07.11.2016).

Работа по содействию социально-экономической адаптации мигрантов началась с 1990-х годов<sup>2</sup>, а также отражалась в последующих нормативных актах в 2000-х годах<sup>3</sup>. Конкретные меры начали предприниматься после образования в 2010 году Управления по содействию интеграции в структуре Федеральной миграционной службы<sup>4</sup>. Целью данного подразделения выступают обеспечение участия ФМС России в содействии интеграции мигрантов в российское общество на основе уважения к российской культуре, традициям, обычаям, формирование толерантного межнационального общения, взаимодействие с национальными сообществами, разработка стратегий интеграции иностранных граждан. Проведена значительная работа по созданию условий для обучения русскому языку, что занимает центральное место в политике интеграции, получению разрешения на трудоустройство, получению социальных услуг, были реализованы пилотные проекты по созданию Центров социальной адаптации и многие другие мероприятия<sup>5</sup>.

Согласно «Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.» адаптация и интеграция мигрантов выступает важнейшей задачей национальной политики России, акцентирующей свое внимание на социальных и экономических проблемах<sup>6</sup>.

Тем не менее, ученые и практики высказывают мнения, что принятых мер не достаточно, и становится очевидной необходимость объединения усилий ученых различных научных отраслей и образования Ассоциации ученых и специалистов, профессионально занимающихся разработкой решения проблемы миграции, введения в практику проведения ее научных сессий, конференций и семинаров с освещением итогов в средствах массовой информации, регулярной публикации научных трудов, аналитических докладов.

Европейский миграционный кризис, сложившийся в последнее время, не остается без внимания российских властей. Президентом РФ В.В. Путиным 15 марта 2016 г. на заседании Коллегии МВД России была поставлена задача по урегулированию проблем, связанных с миграцией населения: «Нужно сделать так, чтобы они жили в нормальных условиях, трудились там, где их берут на работу, чтобы они исполняли законы Российской Федерации, традиции народов, среди которых они живут, и так, чтобы это не создавало проблемы на рын-

ке труда у нас, внутри России, чтобы не вызывать раздражения граждан Российской Федерации»<sup>7</sup>. Была также оглашена необходимость тесного взаимодействия заинтересованных структур и оперативного решения вопросов по раскрытию и пресечению правонарушений в сфере незаконной миграции. Данные задачи были рекомендованы и подтверждены и 31 марта 2016 г. на заседании Совета Безопасности, кроме того усилены меры по прекращению схем легализации иностранцев, пребывающих в России с нарушением закона<sup>8</sup>.

В связи с этим, было бы целесообразным создать также Всероссийский научно-исследовательский центр социальных проблем миграции и репатриации с филиалами в субъектах России и государствах, откуда прибывают мигранты. Целью такой организации будет выступать разработка и введение в действие социологической системы мониторинга обустройства и социальной адаптации мигрантов в России, выявление потребностей указанной категории граждан, а также контроль за их реализацией. Полученные данные должны будут передаваться государственным структурам, заинтересованным в данной информации. Созданный научный центр также инициирует проведение экспертных работ с нормативными документами, принятыми за последние годы министерствами и ведомствами России по вопросам миграции, приведение их в соответствие с российским законодательством и заключенными международными конвенциями, договорами и соглашениями в этой области.

Кроме того, анализ проводимых в последние годы мероприятий по реализации политики интеграции мигрантов показывает важность взаимодействия государственных органов всех уровней, работодателей, институтов гражданского общества, мигрантов. В связи с этим представляется необходимым проводить дальнейшую работу по обеспечению координации действий различных участников интеграционной политики.

Считаем целесообразным реализовать следующие меры по созданию благоприятных условий для адаптации:

– в первую очередь государства, направляющие трудовых мигрантов в Россию, на месте должны провести начальную подготовку. С этой целью возможно создание в таких странах центров адаптации трудовых мигрантов, где они смогут изучить русский язык, российскую культуру и законы, получить начальные знания о государстве, в котором предстоит осуществлять трудовую деятельность. Особенно важным представляется разъяснение режима пребывания и правопорядка Российского государства, так как нередко законно въехавшие иностранные граждане нарушают срок законного пребывания и не покидают территорию страны, объясняя это негативными социальными условиями жизни на их Родине. Такие граждане продолжают осуществлять незаконную трудовую деятельность на территории России, нередко образуют закрытые сообщества, целью которых может выступать преступная деятельность. В особую группу риска входят граждане, не овладевшие в полной мере русским языком и не адаптировавшиеся в социально-культурные условия современного российского общества. Данный фактор может нести неблагоприятные последствия и для самих мигрантов, так как нелегальные работники лишены защиты государства во взаимоотношениях с работодателем;

2 См. например: Постановление Правительства РФ от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе Миграция»; Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе» // СПС «ГАРАНТ».

3 См. например: Распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»; Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «ГАРАНТ»; др.

4 Деятельность данного подразделения осуществлялась в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № Пр-1490 // СПС «ГАРАНТ».

5 Торжественное открытие первого Центра социальной адаптации трудовых мигрантов. Сайт Главного Управления по вопросам миграции МВД России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://limited.guv.mvd.ru/press/news/item/34191/> (дата обращения: 10.08.2016).

6 Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&link\\_id=0&nd=102161949/](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&link_id=0&nd=102161949/) (дата обращения: 25.10.2016).

7 Расширенное заседание коллегии МВД 15.03.2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515> (дата обращения: 25.10.2016).

8 Заседание Совета Безопасности Российской Федерации 31.03.2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51618> (дата обращения: 25.10.2016).



– совершенствование информационной базы данных о мигрантах путем включения таких обязательных параметров для наблюдения как: потребность регионов в работниках различного профиля, наличие социального жилья, рабочих мест, информация о количестве трудовых мигрантов, приезжающих в регион, информация о трудоустройстве приезжих граждан, контроль за своевременным трудоустройством. Представляется возможным с использованием такого рода информационной базы проводить целенаправленный набор работников, в том числе из стран СНГ, на определенные специальности и виды работ, так как в настоящее время рабочая миграция не в полной мере удовлетворяет потребностям экономического роста России. Это объясняется большой занятостью мигрантов трудом низкой квалификации в сфере торговли и услуг, значительная часть из которых находится на нелегальных основаниях в стране, пользуется социальной инфраструктурой, нередко пособиями, не платит налоги, что не приносит пользы экономике России. Кроме того, временная сезонная работа таких мигрантов не стимулирует их к основательной адаптации в государстве, соблюдению законодательства и культуры поведения. Соответственно целью дополнения и развития базы данных по мигрантам выступает возможность контролировать приток мигрантов, их занятость, цели деятельности, пользование бесплатным социальным обслуживанием, пособиями, а также не допустить нахождение трудоспособных безработных (по неуважительным причинам) иностранных граждан на государственном содержании. Контроль целей пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства также позволит оперативно пресекать возможные действия по нарушению установленного правопорядка со стороны приезжих;

– скоординировать работу заинтересованных министерств и ведомств под руководством МВД РФ для реализации социально-экономических программ, направленных на создание новых рабочих мест, жилищное строительство, развитие социальной и производственной инфраструктуры, пресечение криминальных мотивов переселения, соблюдение требований миграционного законодательства, содействие в адаптации и трудоустройстве приезжих, получение гражданства, совершенствование миграционной политики и т.д. Согласно планируемым показателям, Государственная программа по переселению соотечественников призвана обеспечить миграционный приток порядка 300 000 человек в год и в первую очередь соотечественников из ближнего зарубежья, квалифицированных специалистов и молодежи<sup>9</sup>. Продвижения в данной сфере послужат толчком к изменению приоритетов миграции на экономически и социально взаимовыгодное переселение для постоянного проживания и уменьшению ее нелегальных потоков. В этой связи особого внимания требуют программы защиты от коррупционных процессов в сфере миграции. Кроме того, с целью оптимизации организационно-исполнительных функций государства, а также контроля за процессами миграции Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 Федеральная миграционная служба была упразднена, а ее направления деятельности переданы в Главное управление по вопросам миграции в составе МВД РФ<sup>10</sup>;

– сформировать аппарат управления по делам миграции, который бы также вошел в структуру МВД РФ, где должны работать профессионалы высокого уровня с обязательным требованием юридического образования. В данной структуре исключить возможность совершения коррупционных действий сотрудниками, которые превращают государственные программы в источник получения доходов для личных нужд. Этого возможно достигнуть путем установления полной прозрачности в действиях такого аппарата, а именно закрепить стоимости патента на трудовую деятельность, разрешения на временное проживание и т.д. в нормативно-правовых актах, возложить обязанность по предоставлению указанных услуг исключительно на государственную службу, не допустить коммерческие структуры к данному виду деятельности. В ином случае пострадает реализация государственных программ по миграции, да и сами процессы миграции будут выступать источником обогащения коммерческих структур, что поставит в затруднительное положение иностранных граждан. Данный аппарат должен быть призван организовать защиту прав и интересов мигрантов, миграционный контроль, соблюдать государственные интересы при реализации программ и мероприятий в сфере миграции, регулировать миграционные потоки, учитывая потребности каждого из регионов в рабочей силе, а также предусматривая национальную совместимость, создавать условия для приема и размещения мигрантов, стимулировать их деятельность в процессе адаптации и интеграции в современное российское сообщество. Кроме того, одной из основных задач такого ведомства должны выступать прогнозирование миграционных процессов и формулирование на их основе государственной политики, учитывая потребности и изменения экономической и общеполитической ситуации, а также международной обстановки;

- привлечь средства массовой информации к формированию толерантного отношения к этнокультурному разнообразию, как результату миграции, благожелательного отношения к вынужденным переселенцам. Анализ международного опыта показал, что проведение успешной работы по адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество не представляется возможным без координирующей роли государства и необходимого финансирования, тем не менее, активное участие институтов гражданского общества в такой же степени важно.

Предполагается, что перечисленный комплекс мер способствует эффективной культурной и экономической социализации мигрантов в российское общество, обеспечивая этим социально-политическую стабильность и безопасность в государстве.

9 Государственная программа по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://гувм.мвд.рф/about/com patriots> (дата обращения: 07.11.2016).

10 Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СПС «ГАРАНТ».

## **ДАВЛЕТГИЛЬДЕЕВ Рустем Шамилович**

доктор юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, координатор Центра превосходства Жана Монне в области европейских исследований – VOICES+

## **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ЛЮДЕЙ: ОПЫТ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВ В АФРИКЕ (ECOWAS, EAC, SADC)**

В статье рассматривается опыт международно-правового регулирования трудовой миграции в рамках формирования общего рынка в трех региональных экономических сообществах Африки: Экономического сообщества стран Западной Африки, Восточноафриканского сообщества, Сообщество для развития стран Южной Африки. Среди региональных экономических сообществ, признанных Африканским союзом, ECOWAS продвинулось больше всего в правовом регулировании свободы передвижения людей, где были введены общие паспорта для поездок, которые могли бы в конечном итоге заменить существующую систему национальных паспортов. Проводится анализ нормативной регламентации свободного передвижения людей и трудовой миграции в ECOWAS, начиная с Протокола о свободном передвижении людей, праве на проживание и на учреждение 1979 г., в рамках основных этапов обеспечения свободы передвижения людей, исследуется понятие «трудящийся-мигрант», сложившееся в праве Сообщества, его развитие на разных этапах, основные права трудящихся-мигрантов, включая право на защиту от высылки, коллективной и индивидуальной. Отмечается, что с 1993 года правовое регулирование свободы передвижения в ECOWAS тесно связано с поощрением и защитой прав человека в соответствии с Африканской хартией прав человека и народов. Приводится практика регионального суда ECOWAS в области свободы передвижения людей и права на труд. Рассматриваются Приложения, посвященные свободному передвижению людей, включая работников, к Протоколу о создании Общего рынка 2009 г. Восточноафриканского сообщества, а также Хартия основных социальных прав и Протокол об облегчении передвижения людей в рамках Сообщества развития стран Южной Африки. Делаются выводы о внешних сходствах правового регулирования свободного передвижения работников с правовой моделью свободы передвижения работников в ЕС и об особенностях регламентации в рамках региональных сообществ.

Ключевые слова: ECOWAS, EAC, SADC, свобода передвижения людей, трудовая миграция, трудящийся-мигрант, защита от высылки, право проживания, гражданство Сообщества, единый паспорт ECOWAS.

## **DAVLETGILDEEV Rustem**

Ph.D. in Law, associate professor of international and European law Department of Kazan (Volga region) Federal University, coordinator of Center of excellence Jean Monnet in European studies – VOICES+

## **INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF FREE MOVEMENT OF PERSONS: CASE OF THE REGIONAL ECONOMIC COMMUNITIES IN AFRICA (ECOWAS, EAC, SADC)**

The article deals with the experience of international legal regulation of labour migration in the framework of the formation of a common market in three regional economic communities in Africa: the Economic Community of West Africa, the East African Community, the South African Development Community. Among the regional economic communities recognized by the African Union, ECOWAS is the most advanced in the legal regulation of free movement of people, where common passport for travel, which would eventually replace the existing national passport system, was introduced. We analyze the normative regulation of the free movement of people and labour migration in ECOWAS, since the Protocol on free movement of persons, right of residence and establishment of 1979 in the framework of the basic steps to ensure freedom of movement of people, we explore the term «migrant worker» prevailing in Community law, its development at different stages, the basic rights of migrant workers, including the right to protection from expulsion, collective and individual. It is noted that since 1993 the legal regulation of the freedom of movement in ECOWAS is closely related to the promotion and protection of human rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights. We present practice of regional ECOWAS Court in the area of freedom of movement of persons and the right to work. The Annexes on the free movement of people, including workers, to the Protocol on the Establishment of a Common Market for the 2009 East African Community, as well as the Charter of Fundamental Social Rights and the Protocol to facilitate the movement of people within the framework of the South African Development Community are considered. Conclusions are drawn about the external similarities in the legal regulation of the free movement of workers with the legal model of freedom of movement of workers in the EU and the specifics of regulation within the regional communities.

Keywords: ECOWAS, EAC, SADC, Freedom of movement of people, labour migration, migrant workers, protection against expulsion, the right of residence, Community citizenship, ECOWAS single passport.

## **Введение**

Международно-правовое сотрудничество в области труда в рамках региональных экономических сообществ на Африканском континенте концентрируется, главным образом, на вопросах свободного движения людей и трудовой миграции.

Как отмечается в докладе «Прогресс региональной интеграции в Африке», сделанном на 7-м заседании Комитета по торговле, региональному сотрудничеству и интеграции Экономической комиссии ООН для Африки в 2011 г., свободное передвижение людей как элемент общего рынка включает в



Давлетгильдеев Р. Ш.

себя ряд проблемных вопросов, требующих своего решения в правовом регулировании: – вопросы национальной безопасности, – защита национальных работников, – защита неразвитых отраслей, – отсутствие надлежащих механизмов для облегчения и управления трудовой мобильностью в регионе и за его пределами; – отсутствие доступной информации о рынке труда, – непризнание различных образовательных и профессиональных документов в регионе<sup>1</sup>.

По оценке Экономической комиссии для Африки (2013 г.), значительные результаты по свободному передвижению людей были достигнуты тремя региональными экономическими сообществами: Союз Арабского Магриба (АМУ) (данное сообщество на текущий момент слабо функционирует из-за разногласий между Марокко и Алжиром по поводу Западной Сахары), Восточноафриканское Сообщество (ЕАС) и Экономическое Сообщество стран Западной Африки (далее – ECOWAS), другие пять сообществ по-прежнему сталкиваются с проблемами в этой области. Основные проблемы связаны с инфраструктурой передвижения и проблемами безопасности, в частности, с большим количеством блокпостов на границах, незаконными препятствиями и отсутствием безопасности на дорогах<sup>2</sup>.

Основное внимание в рамках свободы передвижения людей уделяется вопросам облегчения физического пересечения границ, где среди восьми РЭС, признанных Африканским союзом, больше всего продвинулось Экономическое сообщество стран Западной Африки, там были введены общие паспорта для поездок, которые могли бы в конечном итоге заменить существующую систему национальных паспортов.

#### *Правовое регулирование свободы передвижения людей в ECOWAS*

##### *Договорная основа*

ECOWAS было создано в 1975 г. на основе Договора, подписанного в Лагосе 28 мая<sup>3</sup>, и объединило 15 государств Западной Африки: Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Кот-д'Ивуар, Гамбия, Гана, Гвинея-Бисау, Гвинея, Либерия, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне, Того (Мавритания вышла из состава ECOWAS в декабре 2000 г.).

Ст. 27 первоначального текста подтверждала долгосрочную цель по созданию гражданства сообщества, которое может быть приобретено автоматически всеми гражданами государств-членов, устраняя препятствия для свободы передвижения и постоянного проживания в Сообществе (п.1). Позднее Решением Руководящего органа глав государств и

правительств от 29 мая 1982 г. пункт первый был изменен, речь идет уже не о цели, а о факте: граждане Сообщества являются гражданами государств-членов, соответственно, все государства-члены обязуются искоренять все препятствия для свободного передвижения и проживания в пределах Сообщества<sup>4</sup>.

На основе отдельных соглашений государства-члены должны были исключить для граждан Сообщества необходимость получения виз и разрешений на проживание, и разрешить им работать и осуществлять коммерческую и промышленную деятельность на их территориях (п.2)<sup>5</sup>.

Это укрепило положение ст. 2 «Цели Сообщества», обозначившее ключевую задачу устранения препятствий на пути свободного движения товаров, капитала и людей в субрегионе (пп. d п.1). Таким образом, договор 1975 г. моделировал усилия, направленные на формирование однородного общества, некогда существовавшего в субрегионе Западной Африки<sup>6</sup>.

Отметим, что из-за исторического социокультурного и лингвистического единства населения, разделенного государственными границами, трансграничная миграция в Западной Африке является своеобразной формой сохранения социокультурной общности, разорванной установленными государственными границами<sup>7</sup>. Границы государств в Западной Африке в подавляющем большинстве случаев являются наследием колониальной эпохи и не совпадают с историческими пространствами проживания социокультурных групп, населяющих современную территорию названного региона<sup>8</sup>. Некоторые этнические группы были искусственно разделены и проживают в разных государствах, такие как Нзема и Боно (Гана и Кот д'Ивуар), Эве (Гана и Того), Йоруба (Нигерия и Бенин), Хауса (Нигерия, Нигер и Мали), Менде (Либерия и Сьерра Леоне)<sup>9</sup>.

##### *Протокол 1979 г.*

На основе ст. 27 Договора 29 мая 1979 г. в Дакаре (Сенегал) был подписан Протокол о свободном передвижении людей, праве на проживание и на учреждение<sup>10</sup> (далее – Протокол 1979 г.), ст. 2 которого предусматривала предоставление гражд-

1 См.: Progress on Regional Integration in Africa, Seventh Session of the Committee on Trade, Regional Cooperation and Integration, Economic Commission for Africa, Addis Abeba, Ethiopia, 2-3 June 2011 // ECA/RITD/CRIT/2011/03. URL: <http://www.uneca.org/committee-trade-regional-cooperation-and-integration-7th-session> (дата обращения: 17.08.2014).

2 Assessment of progress on regional integration in Africa, Meeting of the Committee of Experts of the Sixth Joint Annual Meetings of the ECA Conference of African Ministers of Finance, Planning and Economic Development and AU Conference of Ministers of Economy and Finance, Abidjan, Cote d'Ivoire, 21-24 March 2013 // E/ECA/COE/32/3, AU/CAMEF/EXP/3(VIII), 8 March 2013, para.18. URL: <http://www.uneca.org/cfm2013/pages/documents> (дата обращения: 17.08.2014).

3 Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS), Lagos, 28.05.1975 // United Nations. Treaty Series. 1976. Vol. 1010. I-14843. pp. 17-41. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201010/v1010.pdf> (дата обращения: 17.08.2014). Treaty of ECOWAS, Lagos, 28.05.1975. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> (дата обращения: 17.08.2014).

4 Decision A/DEC.8/5/82 Amending the Provisions of Paragraph 1 of Article 27 of the Treaty of the Economic Community of West African States, Cotonou, 29.05.1982. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=adeco80582&lang=en> (дата обращения: 18.08.2014).

5 Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS), Lagos, 28.05.1975. P.30.

6 См.: Adepoju A. Fostering Free Movement of Persons in West Africa: Achievements, Constraints, and Prospects for Intra-regional Migration // International Migration. 2002. Vol. 40(2). P.9.

7 Bossard L. Développement local et intégration régionale. Réunion du Groupe d'Orientation des Politiques (GOP) du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) 25 et 26 janvier 2007 GTZ, Berlin. P.2. URL: <http://www.oecd.org/fr/cao/publications/38415548.pdf> (дата обращения: 17.08.2014).

8 Дикко Э.Т.М. Миграционные процессы в Западной Африке на примере Мали. Интернет-конференция Алтайской школы политических исследований, 1.07.2014. URL: <http://ashpi.asu.ru/ic/?p=2761> (дата обращения: 17.08.2014).

9 Об истории миграционных движений в Западной Африке, см.: Agyei J., Clotley E. Operationalizing ECOWAS Protocol on Free Movement of People among the Member States: Issues of Convergence, Divergence and Prospects for Sub-Regional Integration. Miscellaneous publication of the International Migration Institute. 2007. pp. 3-5. URL: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/research-projects-pdfs/african-migrations-workshops-pdfs/ghana-workshop-2007/CLOTTEY%20and%20AGYEI.pdf> (дата обращения: 18.08.2014).

10 A/P.1/5/79 Protocol Relating to Free Movement of Persons, Residence and Establishment // Official Journal of the ECOWAS. 1979. Vol.1. pp. 3-5. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=apo10579&lang=en> (дата обращения: 17.08.2014).

данам Сообщества права въезжать, проживать и заниматься экономической деятельностью на территории государств-членов ECOWAS. Достаточно подробно правовое регулирование свободного передвижения людей получило отражение в главе об ECOWAS (авторы: Е.В. Киселева, А.С. Голованов) учебного пособия по международно-правовому регулированию миграции<sup>11</sup>.

Реализация этого права осуществлялась в три этапа по 5 лет на основе п. 3 ст. 2 Протокола 1979 г. Правила осуществления каждого этапа были отражены в дополнительных протоколах.

#### *Первый этап*

Отметим, что на первом этапе (1980-1985 гг.) были отменены въездные визы для граждан Сообщества для краткосрочного пребывания на территории государства-члена ECOWAS на срок до 90 дней (ст. 3 Протокола 1979 г.), однако сохранилось право отказать в приеме т.н. «недопустимым иммигрантам» (ст. 4 Протокола 1979 г.).

Правда термин «иммигранты, недопустимые по праву государств-членов» (*inadmissible migrants under the laws of Member States*) в Дополнительном протоколе 1985 г. о кодексе поведения для имплементации Протокола 1979 г.<sup>12</sup> (далее – Дополнительный протокол 1985 г.) уже не используется и речь идет о нелегальных иммигрантах, под которыми понимаются любые иммигрирующие граждане Сообщества, не выполняющие условия, предусмотренные в различных протоколах, касающихся свободного передвижения лиц, права на проживание и ведение экономической деятельности (ст. 1 Дополнительно-го протокола 1985 г.).

В ст. 2 Дополнительного протокола 1985 г. закрепляется правило, согласно которому государства-члены должны принять все необходимые меры, чтобы усилить контроль за работодателями на их территории, для того чтобы избежать незаконной вербовки и ее негативных последствий (п. 3).

Несмотря на то, что речь идет о свободе передвижения людей, Дополнительный протокол 1985 г. в ряде статей уделяет внимание случаям нелегальной и подпольной миграции. Речь идет о необходимости соблюдения основных прав человека в отношении нелегальных иммигрантов, в том числе, когда речь идет о высылке (ст. 3), о возможности регуляризации статуса нелегальных иммигрантов (ст. 5).

#### *Второй этап*

На втором этапе (1986-1990 гг.) Дополнительным протоколом 1986 г. о втором этапе (право проживания) Протокола 1979 г.<sup>13</sup> (далее – Дополнительный протокол 1986 г. или Прото-

кол 1986 г.) в рамках ECOWAS вводится режим правового регулирования трудовой миграции: дается определение трудящегося-мигранта, чего ранее не было, выделяются ряд категорий трудящихся-мигрантов: приграничные трудящиеся, сезонные трудящиеся, т.н. «странствующие» трудящиеся.

Отметим, что с 10 июля 1984 г. в ECOWAS введено понятие гражданства Сообщества на основе Протокола 1982 г. относящегося к определению гражданства Сообщества<sup>14</sup>.

В качестве трудящегося-мигранта признается гражданин Сообщества, являющийся гражданином одного из государств-членов, который выехал из страны своего происхождения на территорию другого государства-члена, гражданином которого он не является, и кто стремится заняться или планирует заняться, или занимается, или занимался трудовой деятельностью (ст. 1 Протокола 1986 г.).

Термин «трудящийся-мигрант» не включает в себя:

- официальных должностных лиц международных организаций или государства, трудоустроенных за его пределами, либо находящихся на дипломатической службе, либо реализующих программы сотрудничества,
- лиц, чьи трудовые отношения с работодателем не были установлены в принимающем государстве,
- лица, чей основной доход поступает не из принимающего государства,
- лица, ставшие резидентами в силу их качеств инвестора в стране, иной нежели стране его происхождения, или те, кто после своего прибытия в страну, вел экономическую деятельность в качестве работодателя (п.1 ст.1).

Базовое право, введенное на втором этапе – право проживания на территории государства-члена граждан Сообщества, имеющих гражданство других государств-членов, для целей поиска и ведения оплачиваемой работы (ст.2). В состав права проживания включаются следующие права:

- принимать эффективно предлагаемую работу;
- ездить для этих целей, свободно, по территории государств-членов;
- проживать в одном из государств-членов, чтобы трудоустроиться в соответствии с законодательными и административными положениями, регулирующими занятость национальных работников;
- проживать на территории государства-члена в соответствии с условиями, определенными законодательными и административными положениями принимающего государства-члена, после завершения трудовой деятельности (ст.3).

Исключением из полноты предоставления права проживания являются ограничения, обусловленные основаниями публичного порядка, публичной безопасности и публичного здоровья (ст. 3).

Реализация права проживания идет через получение гражданами Сообщества, въехавшими без виз на территорию государства-члена, карты проживания в ECOWAS или разрешения на проживание (ст.ст. 7-9). Карта проживания выдается на 3 года с возможностью ее продления неограниченное число раз. Форма и содержание карты проживания, порядок ее выдачи установлены Решением Руководящего органа глав государств и правительств ECOWAS от 30 мая 1990 г.<sup>15</sup>

11 Киселёва Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Юрайт, 2017. - С. 296-314. См., также: Hamidou B. Legislation on migrant workers in West Africa. Geneva, International Labour Office, 2006; Ashimizo Afadameh-Adeyemi. Developing a Harmonized Legal Framework for the Protection of Migrant Workers in West Africa. 2011. URL: <http://www.ilo.org/public/english/iira/documents/congresses/regional/lagos2011/5thsession/session5/legal-framework.pdf>. (дата обращения: 18.08.2014).

12 Supplementary Protocol A/SP.1/7/85 on the Code of Conduct for the Implementation of the Protocol on Free Movement of Persons, the Right of Residence and Establishment, Lome, 6.07.1985. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp010785&lang=en> (дата обращения: 17.08.2014).

13 Supplementary Protocol A/SP.1/7/86 on the Second Phase (Right of Residence) of the Protocol on Free Movement of Persons, the Right of Residence and Establishment, Abudja, 1.07.1986. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp010786&lang=en> (дата обращения: 17.08.2014).

14 Protocol A/P.3/5/82 Relating to the Definition of Community Citizen, Cotonou, 29.05.1982. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=ap030582&lang=en> (дата обращения: 17.08.2014).

15 Decision A/DEC.2/5/90 Establishing a Residence CARD in ECOWAS Member States, Banjul, 30.05.1990. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=adeco20590&lang=en> (дата обращения: 18.08.2014).

Помимо карты проживания и упоминаемого ранее удостоверение путешественника в рамках ECOWAS долгое время обсуждается проект введения единых паспортов для граждан Сообщества. В 2000 году было принято решение Руководящего органа глав государств и правительств относительно принятия паспорта ECOWAS<sup>16</sup>, которым был введен единый паспорт ECOWAS трех типов: общегражданский, дипломатический и служебный. Решением был установлен срок в пять лет для внедрения единого паспорта, затем Решением A/DEC.3/01/06<sup>17</sup> этот срок был продлен и в итоге единый паспорт был введен в 10 из 15 государств ECOWAS.

На сорок пятом очередном заседании Руководящего органа глав государств и правительств ECOWAS в Аккре (Республика Гана) 10 июля 2014 года были утверждены отмена разрешения на проживание и введение биометрического удостоверения личности для граждан Сообщества, а также дано поручение министрам, ответственным за безопасность, проанализировать все последствия данной меры для безопасности до подписания Дополнительного актов<sup>18</sup>.

Право проживания ограничивается для приграничных трудящихся, их возможность свободного выбора места работы ограничивается принимающим государством, исходя из его интересов (ст. 10). То же самое касается т.н. странствующих мигрантов (ст. 12), под которыми понимаются трудящиеся-мигранты, которые обычно проживая в одном государстве-члене, могут въехать в другое государство-член на короткий период, исходя из потребностей их деятельности. Лишь на сезонных трудящихся может распространиться право проживания, правда с учетом времени их нахождения и работы на территории принимающего государства-члена (ст. 11).

Характерным для африканской конструкции свободного передвижения людей в Протоколе 1986 г. является защита трудящихся-мигрантов и членов их семей от высылки. В ст. 13 закрепляется право на защиту от коллективных или массовых высылков, каждый случай высылки должен рассматриваться индивидуально. Глава VI Протокола 1986 г. устанавливает правила осуществления индивидуальной высылки трудящихся-мигрантов и членов их семей и уважения основных прав трудящихся-мигрантов при такой высылке, хотя глава формально называется «защита от индивидуальной высылки».

Такой странный подход ECOWAS не случаен и связан с историческими условиями принятия протоколов о свободном передвижении людей. В частности, как отмечает Aderanti Aderoji, вступление в силу Протокола 1979 г. совпало с периодом экономической рецессии в большей части Западной Африки, особенно в странах, граничащих с Нигерией, которая в то время испытывала экономический бум, подкрепляемый доходами нефтяного сектора, который притягивал к себе большое количество трудовых мигрантов из Ганы, Того, Чада, Мали и Камеруна. Однако нефтяной бум быстро закончился и привел к резкому ухудшению условий жизни и труда. В начале 1983 и в середине 1985 гг. Нигерийское правительство отменило действие ст.ст. 4 и 27 Договора об ECOWAS и выслало из страны

порядка 0,9-1,3 миллиона нелегальных иностранцев, главным образом, из Ганы<sup>19</sup>. Тем самым введение модели свободного передвижения людей с самого начала наталкивалось на кризис доверия в Сообществе Западной Африки.

Кроме того, государства-члены ECOWAS принадлежат к разным союзам с разной идеологией и целями, они разделены бывшими колониальными державами на три линии: франкоязычную, англоязычную и португальязычную, существенно различаются их уровни экономического развития и политические системы.

Изгнание и депортация являются общими политическими мерами, направленными на нелегальных мигрантов до и после формирования субрегиональных экономических союзов. Примеры высылки неграждан включают Сьерра-Леоне (1968), Кот д'Ивуар (1958, 1964, 1999), Гану (1969), Чад (1979), Экваториальную Гвинею (1974), Сенегал (1967, 1990), Гвинею (1968), Нигерию (1983, 1985), Либерию (1983), Бенин (1998)<sup>20</sup>.

Ст. 14 Протокола 1986 г. перечисляет основания, по которым трудящиеся-мигранты и члены их семей, чей статус соответствует требованиям проживания, могут быть высланы из принимающей страны:

- по основаниям национальной безопасности, публично-го порядка и морали;
- по основанию отказа от исполнения указаний государственного учреждения здравоохранения, связанных с защитой общественного здоровья;
- если не выполняется необходимое условие для выдачи или действительности их разрешения на проживание или разрешения на работу;
- в соответствии с законами и правилами, действующими в принимающем государстве-члене.

К сожалению, в Дополнительном протоколе 1986 г. не уточняется, кто относится к категории членов семьи трудящегося-мигранта.

Высылка трудящихся-мигрантов и членов их семей должна быть надлежащим образом оформлена, в том числе решение доводится до сведения иммигранта, правительства направляющего государства и Исполнительного секретариата ECOWAS, и может быть обжаловано.

Подача апелляции по общему правилу означает приостановление высылки, но, если имеются достаточные основания национальной безопасности или публично-го порядка, данное правило не применяется (п. 4 ст. 14).

В случае высылки иммигрант должен иметь достаточное время, чтобы получить от работодателя заработную плату и иные пособия, урегулировать договорные обязательства и в случае необходимости получить разрешение поехать в другую страну, не являющуюся страной происхождения (п. 5 ст. 14).

В случае высылки расходы по ней несет принимающее государство-член, оно не должно оказывать давление на пострадавшего для принятия им упрощенной процедуры, например, «добровольного выезда», если только пострадавший сам того не просит (п. 7 ст. 14).

Высылка должна осуществляться при соблюдении всех основных прав трудящегося-мигранта (ст. 16).

Под основными правами в Протоколе 1986 г. понимаются права, предоставляемые этим же Протоколом и конвенциями МОТ о защите прав трудящихся-мигрантов (имеются в виду

16 Décision A/DEC.1/5/2000 relative à l'adoption d'un passeport CEDEAO.

17 Décision A/DEC.3/01/06 relative à la prorogation de la période transitoire pour l'édition et la mise en circulation du passeport national aux cotés du passeport CEDEAO, Niamey, 12.01.2006 // Journal Officiel de la CEDEAO. 2006. Vol.48. pp. 38-39.

18 Final Communiqué: Forty-Fifth Ordinary Session of the Authority of ECOWAS Heads of State and Government, № 134/2014, Accra, 10.07.2014. URL: <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=134&lang=en&annee=2014> (дата обращения: 18.08.2014).

19 Adepou A. Fostering Free Movement of Persons in West Africa: Achievements, Constraints, and Prospects for Intra-regional Migration. P. 12.

20 Ibid.

Конвенции № 97 и № 143). Одним из прав, которым обладает трудящийся-мигрант по Протоколу 1986 г. является право на перевод средств согласно ст. 17. Другие права закреплены в ст. 23 Дополнительного протокола 1986 г., где установлен принцип равного обращения с гражданами принимающего государства для трудящихся-мигрантов, которые соблюдают правила проживания, независимо от условий разрешения на проживание.

Равное обращение закреплено в следующих вопросах:

- в гарантиях занятости,
- возможности участия в общественной и культурной деятельности;
- возможности повторного трудоустройства в случае потери работы по экономическим причинам; в этом случае, они должны иметь приоритет над другими работниками, вновь принятыми в стране пребывания;
- подготовки и повышения профессиональной подготовки;
- доступа к учреждениям общего и профессионального образования, а также к профессиональным учебным центрам для своих детей;
- в преимуществах доступа к социальным, культурным и медицинским учреждениям.

Права, гарантированные данным Протоколом, не могут быть отменены и будет считаться недействительным любая оговорка соглашения или договора, принуждающая трудящегося-мигранта отказаться от любого из этих прав (ст. 25 Протокола 1986 г.).

Положения Протокола 1986 г. затрагивают и тему сотрудничества компетентных органов государств-членов и Исполнительного секретариата ECOWAS (ст. 18):

- в области определения типов миграционных движений, типов занятости и квалификации лиц, ищущих работу, стоимости рабочей силы в государствах-членах посредством обмена информацией с участием Исполнительного секретариата ECOWAS,
- в области мониторинга проблем трудовых мигрантов, в том числе сфер деятельности, куда привлекается иностранная рабочая сила с информированием Исполнительного секретариата;
- в области гармонизации политики занятости и труда на основе обмена информацией.

В ст. 21 Протокола 1986 г. содержится важное положение о службах, занимающихся операциями для целей найма или размещения трудящихся в другом государстве (имеется в виду и содействие в трудоустройстве, конечно).

Это, в первую очередь государственные органы направляющего и принимающего государств, в том числе те, что были согласованы на двустороннем или многостороннем уровне. Законодательством государства, двусторонним или многосторонним соглашением могут быть уполномочены заниматься вопросами найма под контролем государственных органов работодатели (их представители) и частные агентства.

Отдельная ст. 22 развивает положение предыдущего Протокола 1985 г. о сотрудничестве по предотвращению нелегального или подпольного передвижения и трудоустройства трудящихся-мигрантов с незаконным статусом, включая наложение эффективных санкций:

- на организаторов или соучастников нелегального передвижения,
- на тех лиц, которые прибегают к насилию, угрозам или запугиванию нелегальных трудящихся-мигрантов или членов их семей,

– а также на лиц, использующих труд таких работников.

Итак, на втором этапе установлены достаточно важные правила как свободного передвижения людей, так и предотвращения произвольных высылков и нарушения прав трудящихся-мигрантов. Тем не менее, в Протоколе 1986 г. отсутствует механизм контроля соблюдения закрепленных положений, есть лишь координационная роль Исполнительного секретариата ECOWAS.

30 июня 1989 г. для усиления контрольного механизма был принят Дополнительный протокол о внесении изменений и дополнений в статью 7 Протокола 1979 г.<sup>21</sup>, которым вводится процедура создания Исполнительным секретарем ECOWAS миссии по установлению фактов.

В случае получения жалобы от одного из государств-членов о наличии систематических или серьезных нарушениях Протоколов о свободном передвижении людей, праве проживания и ведения экономической деятельности, председатель Руководящего органа глав государств и правительств может поручить Исполнительному секретарю срочно направить в соответствующее государство-член миссию по установлению фактов, состоящую из должностных лиц, по крайней мере, трех государств-членов, приемлемых для заинтересованных сторон, и должностных лиц Исполнительного секретариата, для рассмотрения жалобы.

Миссия по установлению фактов готовит доклад и представляет его через Исполнительного Секретаря председателю Руководящего органа глав государств и правительств, а также правительствам всех государств-членов для поиска приемлемого решения выявленных проблем.

Еще одним достижением второго этапа стало введение на территории ECOWAS т.н. удостоверение путешественника (travel certificate) на основании Решения Руководящего органа глав государств и правительств от 6 июля 1985 г.<sup>22</sup> Этот документ выдается любому гражданину государства-члена для упрощения пересечения границ государств-членов ECOWAS сроком на 2 года с однократным продлением на тот же срок (ст. 6).

### *Третий этап*

Третий этап обеспечения свободы передвижения людей начался по сроку с принятием 30 мая 1990 г. в Банжуре (Гамбия) Дополнительного протокола о реализации третьего этапа (право на учреждение) к Протоколу 1979 г.<sup>23</sup> (далее – Протокол 1990 г.).

Такая возможность существует у всех протоколов к договору об ECOWAS, они вступают в силу временно с момента подписания и окончательно после ратификации, по крайней мере, семи подписавшими государствами.

21 Supplementary Protocol A/SP.1/6/89 Amending and Complementing the Provisions of Article 7 of the Protocol on Free Movement, Right of Residence and Establishment, Ouagadougou, 30.06.1989. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=aspo10689&lang=en> (дата обращения: 18.08.2014).

22 Decision A/DEC.2/7/85 of the Authority of Heads of State and Government of the Economic Community of West African States Relating to the Establishment of ECOWAS Travel Certificate for Member States, Lome, 6.07.1985. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=adeco20785&lang=en> (дата обращения: 18.08.2014).

23 Supplementary Protocol A/SP.2/5/90 on the Third Phase (Right of Establishment) of the Protocol on Free Movement of Persons, the Right of Residence and Establishment, Banjul, 30.05.1990. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=aspo20590&lang=en> (дата обращения: 18.08.2014).

Протокол 1990 г. в своих терминах почти полностью повторяет предыдущий Протокол 1986 г., однако, например, понятием «трудоустроенный-мигрант» теперь уже охватываются лица, чей основной доход происходит не из принимающего государства.

Право на учреждение описано в ст.1 и означает право, предоставленное гражданину Сообщества, который является гражданином государства-члена поселиться или учредить предприятие в другом государстве-члене, нежели государства его происхождения, и иметь доступ к экономической деятельности, осуществлять эту деятельность, а также создавать и управлять предприятиями, и, в частности, компаниями на тех же условиях, определенных законодательством принимающего государства для своих граждан. Право на учреждение включает в себя доступ к самостоятельной деятельности (самозанятости), а также осуществление такой деятельности, так же как и создание и управление предприятиями и компаниями, которые имеют штаб-квартиры, центральное место управления или главное место учреждения на территории Сообщества (ст.ст. 2-3).

Право на учреждение в большей степени касается сферы оказания услуг, деятельности самозанятых лиц, по отношению к таким лицам Протокол 1990 г. устанавливает недискриминационный режим.

В области права на учреждение Протокол 1990 г. впервые закрепляет определенные нормотворческие полномочия за институтами ECOWAS: Руководящий орган глав государств и правительств по рекомендации Комиссии и по предложению Совета принимает решения, необходимые для обеспечения сотрудничества и гармонизации законодательных, нормативных и административных положений хотя бы одного государства-члена в области доступа к отдельным видам самостоятельной деятельности и осуществления такой деятельности, подпадающей под защитные или ограничительные меры (п.4 ст.4). Такие решения должны приниматься при взаимном признании дипломов, сертификатов и квалификаций на уровне Сообщества (п.5 ст.4).

Ст. 12 Протокола 1990 г. установлено, что наемные работники одного государства-члена на территории другого государства-члена должны оставаться на указанной территории для осуществления самостоятельной деятельности (не по найму) при условии, что они выполняют требования, обязательные для исполнения любым гражданином ECOWAS, прибывшим из государства происхождения для самостоятельной деятельности.

#### Пересмотр договора

В 1993 г. Договор ECOWAS был существенно изменен решением Саммита глав государств и правительств в Котону (Бенин)<sup>24</sup> (далее – Пересмотренный Договор) и теперь в него вошли не только вопросы свободного передвижения, но и признание, поощрение и защита прав человека в соответствии с положениями Африканской Хартии прав человека и народов в качестве руководящего принципа. Кроме того, ст. 59 устанавливает правила иммиграции, заменяя ст. 27 предыдущей редакции договора. Согласно ей граждане Сообщества будут иметь право на въезд, на проживание и на учреждение, государства-члены принимают меры по признанию этих прав в соответствии с положениями соответствующих Протоколов.

Помимо гражданства и свободного передвижения Пересмотренный Договор ввел еще ст. 60 «Человеческие ресурсы» и ст. 61 «Социальные дела».

В компетенцию ECOWAS включены вопросы образования, профессиональной подготовки и занятости, установление эквивалентности академических, профессиональных и технических квалификаций, поощрение обмена квалифицированной рабочей силы между государствами-членами, гармонизация трудового права.

Тем не менее, помимо правового регулирования свободного передвижения людей и трудовой миграции, ECOWAS не слишком продвинулось в установлении региональных стандартов.

Отсутствие региональных стандартов по мнению исследователей из МОТ опровергает тот факт, что подавляющее большинство из 15 стран ECOWAS ратифицировали большинство основополагающих конвенций МОТ<sup>25</sup>: 13 из 15 стран подписали все восемь инструментов, Гвинея-Бисау ратифицировала семь (кроме Конвенции № 87) и Либерия ратифицировала шесть конвенций (кроме Конвенций № 100 и 138).

С 2014 года в связи с распространением вируса Эбола в Нигерии и других государствах ECOWAS взаимодействие в области обеспечения свободного передвижения людей существенно ослабло ввиду установленных ограничений, поскольку государства стремятся осуществлять мониторинг ситуации на своей территории<sup>26</sup>.

#### Практика суда ECOWAS

В рамках ECOWAS имеется и свой региональный судебный механизм, созданный на основе Протокола к Договору об ECOWAS в 1991 году<sup>27</sup>. Целью Суда ECOWAS является обеспечение соблюдения закона и принципов справедливости в толковании и применении положений Договора 1979 г. (ст. 9 Протокола 1991 г.).

В практике Суда ECOWAS есть дела в области свободы передвижения, поскольку в юрисдикцию суда входит рассмотрение жалоб на нарушение прав человека, которое происходит в любом государстве-члене, согласно изменениям, внесенным в ст. 9 Протокола о Суде Сообщества в 2005 г.<sup>28</sup>

В деле *Afolabi Oladjide v. Nigeria* (2004)<sup>29</sup> речь шла о препятствиях свободному передвижению бизнесмена посредством закрытия границы Нигерии с Бенином в нарушение ст.ст. 3 и 4 Договора об ECOWAS, Протокола 1979 г., а также ст. 12 Африканской Хартии прав человека и народов.

Судьи признали, что жалоба Афолаби подняла «серьезную проблему, затрагивающую свободное передвижение и

24 Revised Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS), Cotonou, 1993. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> (дата обращения: 17.08.2014).

25 Robert R. The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS. Working Paper No. 49. Geneva, International Labour Office, 2005. P.17.

26 Joshua Olusegun Bolarinwa. The ECOWAS Free Movement Protocol: Obstacles or Driver of Regional Integration? // *Insight on Africa*. 2015. No7 (2). pp.154-168.

27 Protocol A/P.1/7/91 on the Community Court of Justice, Abuja, 6.07.1991. URL: [http://www.courtecowas.org/site2012/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53&Itemid=9](http://www.courtecowas.org/site2012/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=9) (дата обращения: 18.08.2014).

28 Supplementary Protocol A/SP.1/01/05 Amending the Preamble and Articles 1, 2, 9 and 30 of Protocol A/P.1/7/91 Relating to the Community Court of Justice and Article 4 Paragraph 1 of the English Version of the Said Protocol, Accra, 19.01.2005. URL: [http://www.courtecowas.org/site2012/pdf\\_files/supplementary\\_protocol.pdf](http://www.courtecowas.org/site2012/pdf_files/supplementary_protocol.pdf). (дата обращения: 19.08.2014).

29 ECW/CCJ/JUD/01/04: *Afolabi Oladjide v. Nigeria*, 27.04.2004. URL: <http://caselaw.ihirda.org/doc/ecw.ccj.jud.01.04/view/> (дата обращения: 18.08.2014).

свободное перемещение товаров» (para. 55), но они рассуждали, что правовой инструмент ECOWAS должен в явной форме наделить Суд юрисдикцией (para. 59). Очень важно отметить, что данное дело было рассмотрено Судом Сообщества еще до обретения им юрисдикции в области рассмотрения индивидуальных жалоб и дел о нарушениях прав человека. Суд ECOWAS в отличие от Суда ЕС не стал самостоятельно расширять рамки своей юрисдикции, и покритиковал в своем решении судей Суда ЕС за их активизм (para. 56)<sup>30</sup>. Однако суд не установил нарушения права на свободное передвижение в данном случае.

В деле *Etim Moses Essien v. The Gambia* (2007)<sup>31</sup> заявитель, гражданин Нигерии, профессор Etim Moses был принят на работу в Секретариат Содружества (до 1946 г. - Британское содружество наций) в качестве технического консультанта для чтения лекций в Медицинской школе Университета Гамбии в течение двух лет, до 4 февраля 2004 г. Перед окончанием срока договора Ответчик предложил продолжить чтение лекций, пообещав возобновление договора с Секретариатом Содружества. В течение полугода заявитель продолжал работать в Университете Гамбии без оплаты, затем в октябре 2004 г. обратился к администрации университета с требованием о выплате заработной платы. Университет Гамбии согласился выплатить вознаграждение за работу по шкале, установленной для лекторов университета и в валюте Гамбии, поскольку возобновление договора с Секретариатом Содружества не произошло. После отказа заявителя трудовой договор с ним был прекращен с 26 января 2005 г. В феврале 2005 г. заявителю было предложено получить заработную плату в валюте Гамбии, а также дополнительное вознаграждение в размере 6 тыс. долларов США. Заявитель получил сумму в долларах, отказался от денег в гамбийской валюте и обратился в Суд Сообщества с заявлением о нарушении его прав, предусмотренных ст.ст. 5 и 15 Африканской Хартии прав человека и народов, а также ст.ст. 23(2) и (3) Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. выразившемся, в частности, в неравной оплате за оказанные услуги, что рассматривалось заявителем как экономическая эксплуатация и нарушение права получить оплату за равный труд.

Суд Сообщества не установил ни нарушения норм Африканской Хартии, ни положений Всеобщей Декларации, однако интересен его подход к обоснованию решения. При анализе возможного нарушения ст. 5 Африканской Хартии Суд Сообщества использует французский толковый словарь – *Le Nouveau Petit Robert* для установления содержания термина «экономическая эксплуатация» (para. 24) и на основе трактовки словаря дает свое обоснование (para. 25-26).

Рассматривая возможность нарушения ст. 15 Хартии о праве на труд, Суд исходит из абстрактного трудового права без каких-либо ссылок на документы (para. 27), не проверяя характер отношений между заявителем и ответчиком, а уделяя внимание тому, что отсутствие Секретариата Содружества в качестве стороны, не является основанием для отклонения заявления, поскольку Суд обладает юрисдикцией выносить решения по существу дела без привлечения Секретариата Со-

дружества, поскольку последний не является необходимой стороной, вызванной Заявителем (para. 28).

Обосновывая подход к принципу равной оплаты, Суд Сообщества ссылается на решения инорегиональных международных и национальных судебных инстанций. Так, им делается ссылка на решение Суда ЕС от 17 сентября 2002 г. по делу C-320/00 - *Lawrence and Others*<sup>32</sup>, в котором тот указал, что «принцип равной работы, равной зарплаты не применяется, когда наблюдаемые различия в вознаграждении не могут быть отнесены к одному источнику» (para. 30). Тем самым Суд Сообщества обосновал факт отсутствия дискриминации в вознаграждении, поскольку оплата труда Заявителя после февраля 2004 г. выплачивалась не из фондов Содружества, а из фондов Университета Гамбии.

Кроме того, отмечая риск возможной дискриминации коллег Заявителя по университету выплатой Заявителю вознаграждения по другой шкале, Суд сослался на решение Социальной палаты Кассационного суда Парижа № 5274 от 15 декабря 1998 г. по делу *S.A. Aubin v. Chatel*, в котором говорилось, что «это обязательство является обязательным для работодателя даже в тех случаях, когда наемные работники имеют разное гражданство» (para. 31).

В итоге Суд отклонил заявление, не обнаружив нарушений прав человека.

Столь свободное отношение к обоснованию решений Судом ECOWAS связано, по всей вероятности, с недостаточной проработанностью судебной процедуры и очевидной «молодостью» судебных инстанций в региональных сообществах Африки, а также сильным влиянием Европейского Союза и его правовой и судебной модели на африканские региональные суды<sup>33</sup>.

#### *Правовое регулирование свободы передвижения в Восточноафриканском Сообществе*

Создание объединения государств Восточной Африки связано с устойчивыми историческими, экономическими и политическими связями трех государств: Кении, Танзании и Уганды. Различные формы сотрудничества между бывшими британскими колониями существовали еще с конца XIX века, в том числе Апелляционный Суд для Восточной Африки с 1909 г., Таможенный союз с 1919 г. и др.<sup>34</sup>

Восточноафриканское Сообщество (далее – ЕАС) было основано в 1967 г. и через десять лет в 1977 г. прекратило свое существование. Затем в 1993 г. три государства: Кения, Танзания и Уганда, подписали Соглашение об учреждении Постоянной трехсторонней комиссии для Восточноафриканского сотрудничества и с 1996 г. Восточноафриканское сотрудничество начало функционировать. Официальное возрождение Восточноафриканского сообщества произошло 7 июля 2000 г. со вступлением в силу Договора об учреждении ЕАС, подписанного 30 ноября 1999 г. в Аруше (Танзания)<sup>35</sup>. На сегодняш-

30 См. также: Alter K.L., Helfer L.R., McAllister J.R. A New International Human Rights Court for West Africa: the ECOWAS Community Court of Justice // *The American Journal of International Law*. 2013. Vol. 107. No.4. P.749.

31 ECW/CCJ/JUD/05/07: *Etim Moses Essien v. The Gambia*, 29.10.2007. URL: <http://caselaw.ihrra.org/doc/ecw.cj.jud.05.07/> (дата обращения: 19.08.2014).

32 Case C-320/00 A.G. *Lawrence and Others v. Regent Office Care Ltd and Others* // *Reports of Cases*. 2002 I-07325. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-320/00> (дата обращения: 19.08.2014).

33 См.: *Onsando Osiero. Lost in Translation: The Role of African Regional Courts in Regional Integration in Africa* // *Legal Issues of Economic Integration*. 2014. Vol 41. No. 1. pp. 118–119.

34 См.: *Preamble of the Treaty for the Establishment of the East African Community*, Arusha, 30.11.1999. URL: <http://www.eac.int/treaty/> (дата обращения: 20.08.2014).

35 *Treaty for the Establishment of the East African Community*, Arusha, 30.11.1999. URL: <http://www.eac.int/treaty/> (дата обращения: 20.08.2014).



ний день ЕАС объединяет пять государств: Бурунди, Кению, Руанду, Танзанию и Уганду, заявку на вступление подал Южный Судан.

20 ноября 2009 г., в Аруше был подписан Протокол о создании Общего рынка ЕАС<sup>36</sup> (далее – Протокол 2009 г.) на основании ст.ст. 76 и 104 Договора об учреждении ЕАС. В рамках общего рынка предусматривается свободное передвижение рабочей силы, товаров, услуг, капиталов, а также право на учреждение.

Модель общего рынка ЕАС описана достаточно детально в Протоколе 2009 г. Общий рынок построен на принципе недискриминации граждан других государств-членов по признаку национальности и обращении с гражданами других государств-членов на основе принципа наиболее благоприятствуемой нации (ст. 3).

Основными направлениями сотрудничества в области труда являются:

- облегчение приграничного передвижения людей и принятие интегрированной системы контроля границ;
- устранение ограничений на передвижение рабочей силы, гармонизация политики и законодательства в области труда, разработка общих стандартов и мер для объединений работников и работодателей, принятие общей политики занятости;
- устранение ограничений на право на учреждение и проживание граждан других государств-членов.

Свободе передвижения людей и рабочей силы посвящены ст.ст. 7-12 Протокола 2009 г., а также Правила по свободе передвижения людей (Приложение 1)<sup>37</sup> и Правила по свободе передвижения работников (Приложение 2)<sup>38</sup>.

Свобода передвижения людей предусматривает безвизовый въезд для граждан государств-членов ЕАС, свободное передвижение по территории других государств-членов, право находиться на территории другого государства-члена и покидать ее без ограничений (п. 2 ст. 7). Ограничения на свободное передвижение могут накладываться по соображениям публичного порядка, общественной безопасности и общественного здоровья (п.5 ст.7) при уведомлении других государств-членов (п. 6 ст. 7). При этом пункты пограничного контроля должны быть открыты 24 часа в сутки.

В Приложении 1 к Протоколу 2009 г. закреплена процедура реализации положений о свободе передвижения людей, определены категории лиц, на которых распространяются соответствующие положения, включая наемных работников и самозанятых работников, описаны вопросы пограничного контроля. Приложением 1 установлены ограничения, согласно которым лица, въезжающие на территорию другого государства-члена, должны получить пропуск сроком до 6 месяцев, который позволяет свободно передвигаться без возможности устраиваться на работу, исключением являются студенты.

Для обеспечения передвижения людей Протоколом предусматривается введение общего стандартного документа путешественника (ст. 9).

Правовой режим свободного передвижения работников очень похож на соответствующий режим в Европейском Союзе, в том числе текстуально.

Ст. 10 устанавливает принцип недискриминации работников из других государств-членов по признаку гражданства в отношении занятости, вознаграждения и других условий труда и занятости (п. 2).

Составными элементами свободы передвижения работников являются права (п. 3):

- претендовать на должность и принимать фактически сделанные предложения о трудоустройстве;
- свободно передвигаться по территории государств-членов в целях трудоустройства;
- заключать договоры и заниматься трудовой деятельностью в соответствии с договорами, национальным законодательством и административными решениями без дискриминации;
- находиться на территории государств-членов для целей трудоустройства в соответствии с национальными законами и административными процедурами, регулирующими трудоустройство работников в этом государстве;
- пользоваться свободой объединения и коллективными переговорами для улучшения условий труда; и
- пользоваться правами и выгодами социального страхования, установленными для работников в принимающем государстве.

Работник имеет право на сопровождение его женой и детьми, которые также обладают правами заниматься трудовой деятельностью в качестве наемного или самозанятого работника, для детей с учетом возраста (п. 5).

Свобода передвижения работников в ЕАС не распространяется на государственную службу, если иное не разрешено в государстве-члене (п. 10).

В отношении свободы передвижения работников установлены ограничения, аналогичные тем, что закреплены для свободы передвижения людей в целом (п.п. 11,12).

В Приложении 2 к Протоколу 2009 г. содержится описание процедур, требуемых для обеспечения свободного передвижения работников.

Для въезда работника на территорию другого государства-члена помимо документа, удостоверяющего личность (общего стандартного документа путешественника или национальной идентификационной карты), требуется представить также трудовой договор.

Работник получает вначале пропуск на срок до 6 месяцев и в течение периода действия пропуска оформляет разрешение на работу, если трудовой договор заключен на срок более 90 дней. Если срок договора менее 90 дней, работнику выдается специальный пропуск для работы.

Супруга и дети работника получают сначала пропуск, а затем специальный пропуск для иждивенцев.

Пропуска для работника и членов его семьи выдаются бесплатно (Правила 5).

Разрешение на работу выдается на период действия трудового договора или действительности общего стандартного документа путешественника.

В случае прекращения трудовых отношений с работником, работодатель обязан сообщить об этом компетентным властям в пятнадцатидневный срок. Работник может поменять работу и в этом случае в пятнадцатидневный срок с момента

36 Protocol on the Establishment of the East African Community Common Market, Arusha, 20.11.2009. URL: [http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat\\_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html](http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html) (дата обращения: 20.08.2014).

37 Annex I on the Free Movement of Persons: the East African Community Common Market (Free Movement of Persons) Regulations. November 2009. URL: [http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat\\_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html](http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html) (дата обращения: 20.08.2014).

38 Annex II on the Free Movement of Workers: the East African Community Common Market (Free Movement of Workers) Regulations. November 2009. URL: [http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat\\_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html](http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html) (дата обращения: 20.08.2014).

перехода на другую работу он должен письменно уведомить компетентные власти и обратиться за другим разрешением на работу. Тот же срок установлен для получения пропуска вместо разрешения на работу или отъезда в случае прекращения трудовых отношений без цели дальнейшего трудоустройства (Правила 6).

Отдельно описаны правила для отказа в выдаче разрешений на работу и прекращение действия разрешения (Правила 7,8).

Примечательно, что в отношении членов семьи работника действуют те же правила, что и для работника применительно к их трудоустройству, если речь идет о гражданах государств ЕАС. Если же супруга и дети не имеют такого гражданства, процедура получения ими разрешений на работу устанавливается государствами самостоятельно (Правило 9), что отличается от модели, созданной в рамках ЕС, где члены семьи работника независимо от гражданства обладают одинаковым набором прав.

Также, как и в ECOWAS, Приложение 2 к Протоколу ЕАС 2009 года регламентирует вопросы высылки и депортации работника и членов его семьи, причем в Правилах 10 о высылке говорится не только о супруге и детях, но и о других иждивенцах, о которых нигде больше речи не идет.

Высылка работника и членов его семьи возможна при отсутствии урегулирования их статуса или при отмене действия разрешения на работу. В этом случае им дается разумное время для того, чтобы покинуть страну.

Депортация на основе Правил 11 производится, когда работник, его супруга или ребенок (иждивенцы пропали) не выехали сами в разумное время, данное им компетентными властями.

Ряд правил посвящены вопросам функционирования общего рынка труда и равного обращения в области труда.

Для обеспечения общего рынка труда предусмотрено создание информационной системы рынка труда для облегчения доступа граждан государств ЕАС к вакансиям. К этой работе по сбору и распространению информации о вакансиях подключены также частные агентства, регистрируемые для этих целей (Правило 12).

Секретариат ЕАС наделен полномочиями осуществлять мониторинг рынка труда и представлять регулярные обзоры рынка труда, а также регулярные доклады Совету ЕАС об имплементации правил (Правило 14).

Государства-члены ЕАС обеспечивают такое же обращение в области труда для работников из других государств ЕАС по сравнению с собственными гражданами, для чего предусматривают проведение регулярных инспекций труда и других соответствующих мер. Сфера равного обращения: условия занятости, равные возможности для мужчин и женщин, в особенности, доступ к занятости, профессиональное здоровье и безопасность, схема социального страхования, доступ к профессиональному обучению, свобода объединения и право на коллективные переговоры, доступ к механизму разрешения споров и другие права, предоставляемые работникам законодательством государства (Правило 13).

Реализация Приложения 2 к Протоколу 2009 г. производится по графику, предусматривающему для каждого государства постепенный переход к свободному передвижению работников по квалификационным группам – администраторам и управленцам, профессионалам, техникам и помощникам профессионалов, ремесленникам и рабочим родственных профессий.

График, приведенный в Приложении 2 очень подробно описывает группы профессий, что позволяет сделать вывод о том, что за пределами списка работники свободой передвижения не обладают. Тем самым, свобода передвижения работников в ЕАС создана для квалифицированных работников, что в свое время рекомендовалось в исследовании МОТ по миграционному законодательству в Восточной Африке<sup>39</sup>.

Для обеспечения свободного передвижения рабочей силы Протокол 2009 г. предусматривает необходимость взаимного признания академических и профессиональных квалификаций, полученного опыта, соблюдения требования, лицензий или сертификатов, а также гармонизацию процедур в образовательных учреждениях (ст. 11).

Кроме того, предполагается гармонизация политики труда и трудового права для облегчения свободного передвижения рабочей силы (ст. 12).

Также Протокол 2009 г. раскрывает содержание права на учреждение, в которое включается занятие экономической деятельностью в качестве самозанятого лица, запуск и управление предприятием на территории другого государства-члена. Подробные правила установлены в Приложении 3 к Протоколу 2009 г.<sup>40</sup>

Для реализации права на учреждение гражданин государства ЕАС должен получить сначала специальный пропуск на срок до 6 месяцев, а затем обратиться в течение 30 дней за получением разрешения на работу в качестве самозанятого лица. Такое разрешение на работу действует в течение 2 лет и может быть возобновлено на срок действия лицензии, регистрации или других разрешений, выданных для целей учреждения.

Реализация права на учреждение предусматривает постепенную отмену ограничений, относящихся к торговле услугами, на основании Графика по прогрессивной либерализации услуг – Приложения V к Протоколу<sup>41</sup>.

Право проживания гарантируется гражданам государств-членов, которые были приняты на их территориях в качестве наемных или самозанятых работников, а также членов семьи таких лиц (супруге, детям и иждивенцам) (ст.14).

В Приложении IV к Протоколу 2009 г.<sup>42</sup> конкретизируется процедура реализации права проживания, в том числе устанавливаются правила получения пропуска иждивенца (Правило 8).

Интересно, что срок действия разрешения на проживание равен сроку действия разрешения на работу, поэтому не совсем понятно, для чего его нужно получать. Об этом же говорит и Правило 5: можно проживать на территории принимающего государства, имея разрешения на работу или разрешение на проживание, или пропуск иждивенца.

39 См.: Flora Mndeme Musonda. Migration Legislation in East Africa. International Migration Papers, No.82. Geneva, International Labour Office, 2006. P.42.

40 Annex III on the Right of Establishment: the East African Community Common Market (Right of Establishment) Regulations. November 2009. URL: [http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat\\_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html](http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html) (дата обращения: 20.08.2014).

41 Annex V. Schedule of Commitments on the Progressive Liberalisation of Services. November 2009. URL: [http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat\\_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html](http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html) (дата обращения: 20.08.2014).

42 Annex IV on the Right of Residence: the East African Community Common Market (Right of Residence) Regulations. November 2009. URL: [http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat\\_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html](http://www.commonmarket.eac.int/documentation/cat_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html) (дата обращения: 20.08.2014).

*Правовое регулирование свободы передвижения в рамках Сообщества по развитию стран Южной Африки*

Еще одно региональное экономическое сообщество осуществляет международно-правовое регулирование свободно-го передвижения людей - это Сообщество по развитию стран Южной Африки (далее - SADC).

Сообщество по развитию стран Южной Африки было образовано в 1992 г. на базе Конференции по координации развития Юга Африки (SADCC). На сегодняшний день в SADC входит 15 государств: ЮАР, Ботсвана, Лесото, Свазиленд, Намибия, Зимбабве, Ангола, Мозамбик, Малави, Мадагаскар (возобновил членство в 2014 г. после выхода из состава в 2009 г.), Танзания, Замбия, Маврикий, Демократическая республика Конго, Сейшельские острова (вышли из состава SADC в 2004 г., возобновили членство в 2008 г.).

Договор о SADC был подписан 17 августа 1992 г. в Виндхукке (Намибия)<sup>43</sup>. Одним из принципов ст. 4 Договора о SADC является права человека, демократия и верховенство закона. В качестве цели названо обеспечение и увеличение продуктивной занятости и использование ресурсов региона (пп. f) п. 1 ст. 5), а средством достижения поставленных целей выступает среди прочих разработка политики, направленной на постепенную ликвидацию препятствий на пути свободного движения капиталов и рабочей силы, товаров и услуг, в целом людей, живущих в регионе, между государствами-членами (пп. d) п. 1 ст. 5)<sup>44</sup>.

В ст. 21 выделены такие направления деятельности как развитие человеческих ресурсов и социальное благополучие.

Важнейшими документами в области регулирования труда в SADC стали Хартия основных социальных прав 2003 г. и Протокол об облегчении передвижения людей 2005 г.

Кроме того, для усиления координации усилий в борьбе с искоренением наихудших форм детского труда, в 2000 г. с учетом предложений МОТ по результатам специального исследования в SADC был принят кодекс поведения по детскому труду, содержащий рекомендации для государств-членов<sup>45</sup>. В 2009 г. Секретариат SADC принял организационный документ под названием «Гендерная политика на рабочем месте».

Хартия основных социальных прав была подписана в Виндхукке (Намибия) 1 августа 2003 г.<sup>46</sup> и является «мягким» документом, его формулировки в достаточно явной форме говорят об отсутствии юридической обязательности. «Государства-члены должны создать благоприятные условия в соответствии с конвенциями МОТ...» – базовая формула, предваряющая каждую статью Хартии. Предназначение Хартии состоит в облегчении содействия гармоничному развитию трудовых отношений в регионе путем установления тесных и активных консультаций среди социальных партнеров (ст. 2).

Она олицетворяет собой признание всеми сторонами социального диалога в регионе универсальности и неделимости основных прав человека, провозглашенных во Всеобщей Де-

кларации прав человека, Африканской Хартии прав человека и народов, Уставе МОТ, Филадельфийской декларации и других соответствующих международных инструментах (ст. 3).

Данный документ содержит перечисление трудовых прав, в первую очередь основополагающих прав, получивших закрепление в Декларации МОТ 1998 г. Первым стоит право на свободу объединения, причем ст.4 содержит и право на коллективные действия, включая забастовку (пп. е). Применительно к запрету детского труда Хартия приводит лишь одну конвенцию № 138 в качестве ориентира, хотя Кодекс поведения по детскому труду конвенцию № 182 также включает в перечень желательных к ратификации.

В Хартии основных социальных прав указаны и другие трудовые и социальные права в области надлежащих условий труда и жизни, защиты здоровья, охраны труда, информирования, консультирования и участия работников в управлении, трудоустройства и вознаграждения, образования и подготовки. Содержание регионального инструмента по ряду позиций отличается от стандартов МОТ.

Так, например, в соответствии со ст. 13 Хартии информирование и консультации рассматриваются наряду с участием работников в управлении, хотя они являются формами участия. Все указанные формы участия работников применяются в случае технологических изменений, существенно влияющих на рабочую силу, в связи с реструктуризацией предприятий, влияющей на занятость работников, а также в связи с социальной ответственностью или иными программами в сообществе.

Информирование, консультации и «участие» применяются в особенности в компаниях или их группах, имеющих подразделения или компании в двух или более государствах-членах региона

В области вознаграждения, работники должны иметь справедливые возможности получать вознаграждение, которое обеспечивает достойный уровень жизни (пп. b ст. 14), ничего не говорится о членах семьи такого работника, как это право записано в ст. 23 Всеобщей Декларации прав человека и ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Ответственность за имплементацию Хартии несут органы трехстороннего партнерства на национальном и региональном уровнях.

Все государства-члены должны представлять Секретариату SADC регулярные доклады о прогрессе, при подготовке которых проводятся консультации с наиболее представительными организациями работодателей и работников (ст. 16).

По мнению Поля Андриаса Смита,<sup>47</sup> такой подход «мягкого» права не позволит обеспечить соответствие и имплементацию стандартов МОТ государствами-членами SADC, если только не будет установлен механизм применения санкций.

Однако ввиду необязательного характера Хартии возможность использования каких-либо мер воздействия на государства, не соблюдающие ее положения, представляется призрачной. Кроме того, в рамках SADC имеется негативный опыт применения международного судебного механизма даже в отношении юридически обязательных норм: в связи с отказом Зимбабве признавать решение Трибунала SADC по

43 Treaty of the Southern African Development Community, Windhoek, 17.08.1992. URL: <http://www.sadc.int/documents-publications/sadc-treaty/> (дата обращения: 19.08.2014).

44 См.: Stefaan Smis, Stephen Sevidzem Kingah, Chapter 5. Ongoing or Current Activities (2009). pp. 69–70 in Southern African Development Community // Jan Wouters (Volume Editor), Roger Blanpain (General Editor), Michele Colucci (Associate General Editor) IEL Intergovernmental Organizations. Kluwer Law International, The Netherlands.

45 Code of Conduct Child Labour, 1.08.2000. URL: <http://www.sadc.int/documents-publications/show/919> (дата обращения: 19.08.2014).

46 Charter of the Fundamental Social Rights in SADC, Windhoek, 1.08.2003. URL: <http://www.sadc.int/documents-publications/show/837> (дата обращения: 19.08.2014).

47 Smit P.A. Regional Labour Standards in the SADC: is it possible, given the EU experience? // Journal of Law, Society and Development. 2015. Vol.2. No.1. URL: <http://www.researchgate.net/publication/281106394> (дата обращения: 8.11.2015).

делу Mike Campbell (Pvt) Ltd and Others v. Republic of Zimbabwe<sup>48</sup> в 2010 г. деятельность последнего была приостановлена<sup>49</sup>.

Протокол SADC об облегчении передвижения людей подписан главами государств-членов 18 августа 2005 г. в Габороне (Ботсвана), однако до сих пор не вступил в силу.

Основной его целью является устранение препятствий передвижению людей в рамках региона (ст.2). Протокол устанавливает возможность:

– въезда на законных основаниях и без визы на территорию другого государства-члена на максимальный период 90 дней в год,

– постоянного и временного проживания на территории другого государства-члена и

– самостоятельного учреждения и работы на территории другого государства (ст.3).

Как мы видим, основные компоненты свободного передвижения следуют режиму, закрепленному в документах ECOWAS.

В Протоколе SADC также планируется установить этапы реализации, однако технически они должны быть приняты специальным документом через 6 месяцев после подписания Протокола, по крайней мере, 9 государствами (ст. 4).

Аналогично ECOWAS государства SADC планируют ввести проездные документы-паспорта, доступные их гражданам (ст. 12).

Интересные особенности описываются в ст. 14: для процедуры безвизового въезда требуется действительный проездной документ, посетитель должен обладать достаточными средствами для обеспечения жизни в течение визита, лицо не должно находиться в черном списке, ему не должен быть запрещен въезд ранее, въезд должен осуществляться через официальный пропускной пункт.

В протоколе даются определения проживания, для которого требуется получение разрешения (ст. 17), учреждения, под которым понимается осуществление экономической деятельности или профессии в качестве работника или самозанятого лица, создание и управление профессией, торговлей, бизнесом (ст. 18).

Также, как и в Протоколах ECOWAS в Протоколе SADC содержатся положения, касающиеся высылки, как коллективной, так и индивидуальной. В ст. 24 закреплена гарантия от коллективной высылки для лиц, получивших разрешение на проживание или на учреждение.

Для полноты охвата в Протокол SADC включены и лица, ищущие убежище, и беженцы, что совсем уводит нас в сторону от свободы передвижения.

Согласно ст. 30 споры, вытекающие из данного Протокола, могут быть переданы в Суд SADC, если не удастся урегулировать их путем соглашения. Решение Суда должно быть окончательным и обязательным.

Ответственным за реализацию Протокола является Комитет министров SADC, он вправе принимать регламенты, утверждаемые Министерским комитетом Органа по политике, обороне и безопасности, для имплементации положений Протокола.

Потребность в регулировании миграционных потоков внутри региона Южной Африки весьма насущна, учитывая тот факт, что порядка 120 млн чел. в SADC живет на сумму

менее 1 доллара в день и не имеет доступа к базовым услугам, много людей перемещается из сельской местности в города из-за пандемии СПИДА. Важно отметить, что часто миграция в регионе Южной Африки рассматривается в качестве средства региональной социальной поддержки для борьбы с бедностью в поиске лучших условий жизни<sup>50</sup>. Также возросло приграничное передвижение торговцев, особенно женщин. В условиях отсутствия работы в официальном секторе возросла неофициальная приграничная торговля. Центром притяжения в SADC является ЮАР. Большое количество мигрантов работает на шахтах, в строительстве, на транспорте и в частном сельском хозяйстве.

В отсутствие действующего соглашения о свободном передвижении для облегчения передвижения используются другие соглашения SADC. Так, должностные лица SADC пользуются безвизовым режимом въезда во все государства-члены SADC посредством получения пропуска, выдаваемого согласно Протоколу SADC о привилегиях и иммунитетах, Протокол SADC об образовании и обучении упрощает свободное передвижение студентов и преподавателей в регионе для обучения, преподавания, исследований и иных видов деятельности<sup>51</sup>.

Государства-члены SADC слабо принимают на себя обязательства по международным соглашениям в области трудовой миграции. Так, Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей тарифицирована только одним государством – Лесото, Конвенция МОТ № 97 ратифицирована пятью государствами, конвенция № 143 не имеет ни одной ратификации из стран SADC.

#### Заключение

Можно констатировать, что правовой режим свободного передвижения людей в рамках ECOWAS, EAC, SADC специфичен:

– в первую очередь ставится задача добиться безвизового режима передвижения, в большей степени именно это является предметом регулирования во всех случаях, мало внимания уделяется собственно трудовым правам трудящихся-мигрантов;

– правовое регулирование свободного передвижения работников в ECOWAS, EAC, SADC внешне похоже на модель, сформированную в Европейском Союзе, включая прямые заимствования формулировок, однако основным регулятором остаются международные соглашения: протоколы к учредительным актам, которые характеризуются недостаточной детализацией механизма реализации (за исключением EAC), широтой формулировок и отсутствием практики толкования;

– в одном и том же документе регламентация свободного передвижения людей соседствует с негативными явлениями миграции: высылками, в том числе коллективными, нелегальной миграцией. По сути законная и незаконная трудовые миграции регламентируются одним и тем же актом;

– контрольные механизмы в области международно-правового регулирования труда достаточно слабы, решения по вопросам свободы передвижения или трудовой миграции судами сообществ по существу не принимались.

48 Mike Campbell (Pvt) Ltd and Others v. Republic of Zimbabwe (2/2007) [2008] SADCT 2 (28 Nov. 2008). URL: <http://www.saflii.org/sa/cases/SADCT/2008/2.html>. (Дата обращения: 9.11.2015).

49 Onsando Osiemo. Op.cit. P.110.

50 См.: Elmarie Fourie, Nicola Smit. Labour Market Flexibility, Migration, and Inflexible Social Protection in the SADC Region // International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. 2011. Vol.27. Issue 1. pp.42–43.

51 Подробнее об этом см.: Nshimbi, C.C. & Fioramonti, L. A region without borders? Policy frameworks for regional labour migration towards South Africa. MiWOCR Report N°1. Johannesburg: African Centre for Migration & Society, University of the Witwatersrand, 2013. P. 84.

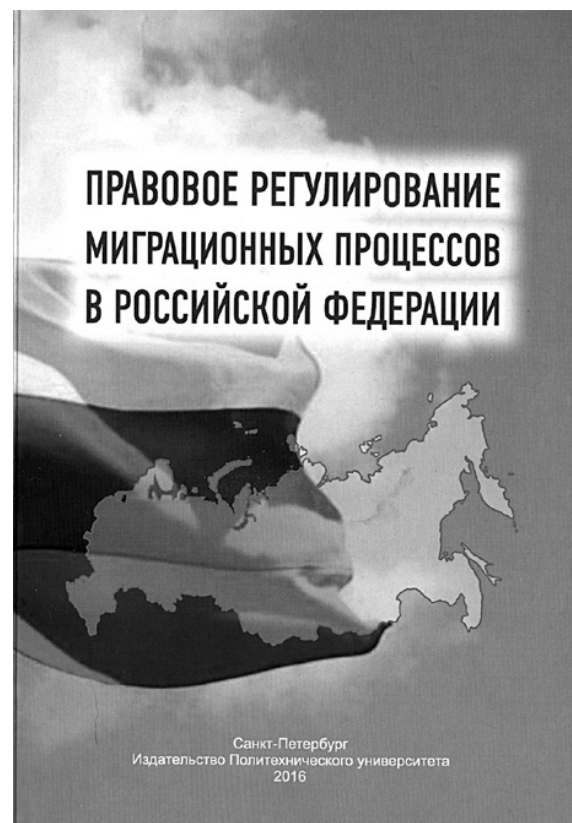
Свободное передвижение рабочей силы имеет высокую гуманитарную составляющую в силу специфики миграции на Африканском континенте, в протоколах ECOWAS, ЕАС, SADC наряду с положениями, облегчающими въезд, доступ к занятости трудовой деятельностью, получение права на проживание и на учреждение, большое внимание уделяется вопросам контроля за коллективной и индивидуальной высылками и депортацией, правам нелегальных трудовых мигрантов, борьбе с незаконной трудовой миграцией, в ряде случаев сюда же попадают беженцы и лица, ищущие убежища (Протокол SADC).

Модель свободного передвижения рабочей силы подробно регламентируется только на уровне региональных сообществ, причем данное направление с большей степенью результативности получило закрепление в ECOWAS и ЕАС, где реально существуют механизмы упрощения пересечения границы, введены документы, по которым граждане государств указанных сообществ могут въехать и находиться на территории принимающих государств. Несмотря на то, что региональные экономические сообщества стараются использовать опыт построения эффективных моделей свободного передвижения работников и правового регулирования в них, в частности, опыт Европейского союза, большее внимание уделяется вопросам пересечения границы, дальнейшие процедуры трудоустройства и осуществления трудовой деятельности прописаны существенно меньше.

#### Пристатейный библиографический список

1. Aderanti Adepoju. Fostering Free Movement of Persons in West Africa: Achievements, Constraints, and Prospects for Intra-regional Migration // International Migration. 2002. Vol. 40(2).
2. Agyei J., Clotey E. Operationalizing ECOWAS Protocol on Free Movement of People among the Member States: Issues of Convergence, Divergence and Prospects for Sub-Regional Integration. Miscellaneous publication of the International Migration Institute. 2007.
3. Alter K.L., Helfer L.R., McAllister J.R. A New International Human Rights Court for West Africa: the ECOWAS Community Court of Justice // The American Journal of International Law. 2013. Vol. 107. No.4.
4. Fourie, Elmarie, Smit, Nicola. Labour Market Flexibility, Migration, and Inflexible Social Protection in the SADC Region // International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. 2011. Vol.27. Issue 1.
5. Hamidou B. Legislation on migrant workers in West Africa. Geneva, International Labour Office, 2006.
6. Joshua Olusegun Bolarinwa. The ECOWAS Free Movement Protocol: Obstacles or Driver of Regional Integration? // Insight on Africa. 2015. No7 (2).
7. Nshimbi, C.C. & Fioramonti, L. A region without borders? Policy frameworks for regional labour migration towards South Africa. MiWOCR Report N°1. Johannesburg: African Centre for Migration & Society, University of the Witwatersrand, 2013.

8. Onsando Osiemo. Lost in Translation: The Role of African Regional Courts in Regional Integration in Africa // Legal Issues of Economic Integration. 2014. Vol 41. No. 1.
9. Robert R. The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS. Working Paper No. 49. Geneva, International Labour Office, 2005.
10. Smit P.A. Regional Labour Standards in the SADC: is it possible, given the EU experience? // Journal of Law, Society and Development. 2015. Vol.2. No 1. URL: <http://www.researchgate.net/publication/281106394>
11. Stefaan Smis, Stephen Sevidzem Kingah, Chapter 5. Ongoing or Current Activities (2009). pp. 69–70 in Southern African Development Community // Jan Wouters (Volume Editor), Roger Blanpain (General Editor), Michele Colucci (Associate General Editor) IEL Intergovernmental Organizations. Kluwer Law International, The Netherlands.
12. Дикко Э.Т.М. Миграционные процессы в Западной Африке на примере Мали. Интернет-конференция Алтайской школы политических исследований, 1.07.2014. URL: <http://ashpi.asu.ru/ic/?p=2761>.
13. Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Юрайт, 2017.



**ДУНАЕВА Юлия Генриховна**

кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры мировой политики Санкт-Петербургского государственного университета

## ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОМПЬЮТИНГ: СТРАТЕГИИ ИНТЕРНЕТ-ПОВЕДЕНИЯ МИГРАНТОВ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

Важность проведения политического компьютеринга среди мигрантов объясняется современным этапом информационного общества, в котором выражение политических взглядов, создание политического и социально-экономического партнерства и самоидентификации происходят, в основном, в он-лайн пространстве. Автор исследует русскоязычные сегменты дистанционного позиционирования мигрантов Центральной Азии (политические блоги, сайты и группы в социальных сетях ВКонтакте, Facebook, Twitter, Instagram, Мой Мир и Одноклассники). На основе анализа нормативных и теоретических источников, а также эмпирических данных проведена диагностика и выявлены проблемное поле, ресурсы совершенствования ИКТ и взаимосвязь между политической мобилизацией и сетевой активностью миграционных потоков в период 2016-2017 годов.

Ключевые слова: политический компьютеринг, дистанционное позиционирование, электронная демократия, сетевая активность, ЕАЭС.

**DUNAeva Yulia Genrikhovna**

senior lecturer of World Politics sub-faculty, Saint-Petersburg State University

## POLITICAL COMPUTING: INTERNET BEHAVIOR STRATEGY OF MIGRANTS FROM CENTRAL ASIA IN RUSSIA

The importance of political computing strategies among migrants is due to the current stage of the information society, in which the expression of political views, the creation of political and socio-economic partnership and identity occur, mainly in the online space. The author of this paper explores the Russian segment of the remote positioning of Central Asian migrants (political blogs, sites and groups in social networks VKontakt, Facebook, Twitter, Instagram, My World and Odnoklassniki). Based on the analysis of legal and theoretical sources and empirical data were identified and diagnosis of the problem field, improvement of ICT resources and the relationship between political mobilization and network activity of migration flows for the period 2016-2017 years.

Keywords: political computing, remote positioning, e-democracy, network activity, EAEU.



Дунаева Ю. Г.

Стратегии интернет-поведения мигрантов из Центральной Азии взаимообусловлены векторами миграционной политики России в отношении Узбекистана, Кыргызстана и Казахстана<sup>1</sup> (миграционная политика в отношении Туркмении и Таджикистана будет проанализирована в дальнейших исследованиях). Территория постсоветского пространства важна не только как пояс стратегической стабильности против опасности исламистского терроризма, но и как залог успеха социально-экономического сотрудничества<sup>2</sup> и процветания региона<sup>3</sup>. Россия выступила инициатором Евразийского экономического союза<sup>4</sup>, который приведет к свободному перемещению товаров, капиталов и людей по территориям стран-участниц и признанию дипломов, страховой и медицинской помощи. Однако современный этап внешней политики России характеризуется установлением более закрытого режима на рос-

сийских границах, что отвечает стратегии национальной безопасности<sup>5</sup>: введены более жесткие процедуры получения виз и более высокие расценки за их оформление; государственные органы Российской Федерации депортировали тысячи мигрантов или внесли в черные списки с запретом на повторные посещения. Следовательно, проблемы политического компьютеринга миграционной политики России и Центральной Азии становятся чрезвычайно актуальными для исследования.

### Теория политического компьютеринга и новые возможности современной дипломатии

Выявляя тенденции и особенности коммуникативной (электронной) демократии среди мигрантов Центральной Азии, следует сформулировать основные современные теории о влиянии компьютеринга на политическую активность граждан.

Первая концепция выражает популистскую точку зрения, согласно которой Интернет, предоставляя возможность индивидуального воздействия на политический процесс, обладает «трансформирующим потенциалом» благодаря тесному взаимодействию граждан. Исследователи Л. Гроссман (Grossman, L.), Г. Броунинг (Browning, G.), Б.Бимбер (Bimber B.), А. Коррадо (Corrado, A.), Г. Рейнгольд (Rheingold, H.), опираясь на

1 Послание Президента Федеральному Собранию. 1 декабря 2016 года. Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 11.02.1017).

2 Добронравин Н.А., Ермолина М.А. Охрана окружающей среды в декларациях о суверенитете и независимости: формирование Евразийского экополитического пространства // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9 (100). – С.170-174.

3 Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств-участников Содружества независимых Государств (Душанбе, 5 октября 2007). [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://egov.kz/cms/en/law/list/NO70000350\\_](http://egov.kz/cms/en/law/list/NO70000350_) (дата обращения: 11.02.1017).

4 Договор о Евразийском экономическом союзе (г. Астана. 29.05.2014). – М., 2014.

5 Зеленева И.В. История экономического присутствия Российской Федерации и Китайской Народной Республики в Центральной Азии (1991-2008 гг.) // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 35-39; Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10. – С. 8.

политические реалии США, утверждают, что наступает эпоха «электронной демократии»<sup>6</sup>.

Вторая точка зрения, называемая общественно-ориентированной, утверждает, что политический компьютеринг, являя двустороннюю взаимную связь между населением и правительством, создает новые механизмы политического мобилизации и политического управления. Архитектура евразийского сообщества отвечает этим характеристикам и включает различные уровни институционального строительства<sup>7</sup>, среди которых особое значение приобретают сетевые структуры мигрантов и работа в их среде как элементы гражданского общества (Болгов Р.В., Мисников Ю.Г., Чугунов А.В., Меркулов П.А., Балашов А.Н., Руцин Д.А., Сербина Г.Н., Федоров П.М.<sup>8</sup>).

С третьей точки зрения – теорией ускорения развития плюрализма – Интернет способствует переходу к гибкой системе политических групп, менее зависимых от общественных институтов и организаций (Б.Бимбер (Bimber, B), С.Верба (Verba, S.), Дж.Най (Joseph S. Nye, Jr.)<sup>9</sup>). Политический компьютеринг фиксирует возрастающую избирательность в выборе проблем и средств получения информации – мы сталкиваемся с многообразием групп, сообществ и объединений мигрантов на просторах ВКонтакте, Facebook, Twitter, Instagram, Мой Мир и Одноклассники.

Анализ социальных сетей мигрантов из Центральной Азии включает такие вопросы, как изучение политического участия, проблематика политической коммуникации и средств массовой информации, теоретизирование общественных дискуссий и историю телекоммуникаций.

### Практика политического компьютеринга в мировом дискурсе

Современная дипломатия меняет свой формат и задачи. Классическая дипломатия, сформулированная сэром Генри Уоттоном из «коварного Альбиона»: «Посол — это честный человек, посланный за границу лгать на пользу его страны» – привела к недоверию между странами. Особенности дипломатической борьбы в «докомпьютерную эпоху» глубоко проанализированы в исследовании И.В.Чернова<sup>10</sup>. Современный политический компьютеринг демонстрирует нам новые дипломатические возможности, когда мгновенные реагирования в он-лайн пространстве предотвращают непонимание в политическом взаимодействии. Своими резкими записями в Твиттере президент США Д.Трамп вызывает много недоумений, особенно дипломатов классической школы, но его информация всегда оперативна и прямолинейна. Так, первый короткий обмен точками зрения между Дональдом Трампом и премьер-министром Австралии Малькольм Тернбулл по поводу австралийских мигрантов в США, которую Д.Трамп назвал «дурацкой сделкой Б.Обамы», помог не только прояснить ситуацию межгосударственных отношений, но и сохранить самообладание и время<sup>11</sup>. Мы наблюдаем новый этап прямолинейности в дипломатии: используемые социальными сетями метафоры свободны, лаконичны и откровенны. Так, дискуссия Евросоюза о выходе из него Великобританией скоропалительна и включает законопроекты иногда всего из 137 слов. Президент Литвы Даля Грибаускайте — а сама она соцсетями не пользуется – резко, но честно отвергла предложение премьер-министра Великобритании Терезы Мэй стать «мостом» между ЕС и новым президентом США, сказав: «Зачем мост, если с американцами мы общаемся в Твиттере?».

Политический компьютеринг меняет современную дипломатию в сторону открытости, откровенности, раскованности, прямолинейности и непосредственности. Данная тенденция подтверждается при исследовании сетевых сообществ мигрантов из государств Центральной Азии. Интерес для исследователя представляет анализ процессов формирования и развития виртуальных сообществ мигрантов, изучение особенностей поведения людей в условиях интернет-пространства, а также изучение феномена перехода виртуальных структур, сообществ, событий и т.д. в «реальную» жизнь («девиртуализация»).

Стратегии интернет-поведения мигрантов из Казахстана<sup>12</sup>

Наиболее популярные виды социальных сетей Казахстана (топ-5): ВКонтакте, Ютуб, Одноклассники, Мой мир, Фейсбук. Большую активность в социальных сетях проявляют национально-культурные объединения и автономии мигрантов, среди них – Казахское общество Санкт-Петербурга и Ленинградской области «Ата-Мекен»<sup>13</sup>. Ата-Мекен существует с 1989 года, его целями являются объединение казахов, проживающих в Санкт-Петербурге и Ленинградской области; содействие возрождению, развитию и сохранению казахской культуры и традиций казахского народа; формирование культуры межнационального общения, содействие укреплению дружбы между Россией и Казахстаном. В составе общества существуют Совет старейшин, Совет ученых, Совет молодежи, которые вклю-

6 Browning, G. Electronic Democracy: Using the Internet to Influence Politics. Wilton, CT: Online Inc., 1996; Bimber, B. The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism // Polity. Vol. XXXI. № 1. 1998. – С. 133-160; Corrado, A., Firestone, Ch., eds. Elections in Cyberspace: Toward a New Era in American Politics. Washington, DC: Aspen Institute, 1997; Grossman, L.K. The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. New York: Viking, 1995; Rheingold, H. "A Slice of Life in my Virtual Community," in Global Networks, ed. L. M. Narasim. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.

7 Фархутдинов И.З. Правовые основы и тенденции развития евразийской экономической интеграции: сравнительный анализ междисциплинарного взаимодействия специалистов и ученых в области права государств - членов Евразийского экономического союза и СНГ (на основе деятельности евразийского юридического журнала в 2007-2016 годах) // Евразийская экономическая перспектива. Сборник докладов / под редакцией И. А. Максимцева. 2016. - С. 156-166.

8 Болгов Р.В. Сообщества пользователей интернет-проектов // Вестник МГИМО Университета. - 2013. - № 1 (28); Мисников Ю.Г., Чугунов А.В. Электронное участие в ЕАЭС: концептуализация мониторингового исследования в контексте целей ООН в области устойчивого развития // Евразийский юридический журнал. - 2016. - № 1 (92); Меркулов П.А., Балашов А.Н. Интернет-сообщества политических партий: сравнительный анализ российских и зарубежных практик // Вестник Поволжского института управления. - 2015. - № 3 (48); Руцин Д.А. Актуальные проблемы евразийской интеграции. ДипИнфо. 8.2.2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: //http://www.dipinfo.ru/gklife/news/2017/2/6844; Сербина Г.Н. Роль Интернета в формировании новостной повестки дня: критический анализ теории agenda-setting // Вестник Томского государственного университета. - 2015. - № 397; Федоров П.М. Роль интернет-СМИ в формировании социальных установок россиян в отношении мигрантов (по результатам контент-анализа региональных новостных интернет-сайтов) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. - 2014. - Вып. № 6 (124).

9 Bimber, B. The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism // Polity. Vol. XXXI. № 1. 1998. – С. 133-160; Verba, S., Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge: Harvard University Press, 2006; Най, Дж. Гибкая сила. Как добиться успеха в мировой политике. – М.: Тренд, 2006.

10 Чернов И.В. Французские правоцентристы: опыт создания единой партии. 1988-1995 гг. – СПб.: Изд-во С.-Петерб.ун-та, 2003. – 236 с.

11 Dejevsky, M. In defence of Donald Trump's Twitter diplomacy // The Guardian. Sunday 5 February 2017. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/05/in-defence-of-twitter-diplomacy/ (дата обращения: 16.02.2017).

12 Исследование проведено в 2016 году на кафедре мировой политики СПбГУ в рамках дисциплины «Практикум международника» под руководством автора, Ю.Г. Дунаевой.

13 Казахское общество Санкт-Петербурга и Ленинградской области «Ата-Мекен». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ata-meken.spb.ru/ (дата обращения 12.20.2017).

чают интеллектуальную и финансово-экономическую элиту казахской диаспоры Санкт-Петербурга. На счету данного сообщества – организация и проведение Дня независимости Казахстана, а также праздника весны – «Наурыз», на который также приглашаются представители других культурно-автономных сообществ. В составе «Ата-Мекен» также действует молодёжное крыло – «D.O.S.T.A.R.».

Оценим группы интересов мигрантов из Казахстана, представленные в интернете.

Общественное объединение «Казахское географическое общество»<sup>14</sup> было создано в 2010 году группой единомышленников, интересующихся географией и путешествиями. Основными целями сообщества провозглашаются: Содействие развитию географической и смежных наук о природе и обществе, пропаганда научных достижений, развитие научного творчества и путешествий, как способа познания мира. Казахское географическое общество организует экспедиции различного характера, в том числе международные, объявляет конкурсы путешествий, а также фото- и видеоконкурсы, проводит научно-исследовательскую и издательскую деятельность, в том числе печатает топографические карты, представляющие интерес как для геополитиков, так и историков и дипломатов. Казахское географическое общество уже реализовало огромное количество проектов, среди которых: «Едем в Магадан», посвященный исследованию этого сурового сибирского края; «Спасение снежного барса», нацеленный на долгосрочный мониторинг и отслеживание этих прекрасных животных, которые являются символом Алма-Аты; «Восхождение на пик Аконкагуа» – героем проекта стал человек с ограниченными возможностями, который вопреки судьбе и вердикту врачей совершил подвиг – он покорил высшую точку Южной Америки – гору Аконкагуа (6962 м.); и многие другие проекты.

Одной из самых многочисленных и популярных форм организации казахов в социальной сети являются студенческие группы интересов, которые раскинулись от Китая до США. Целью таких сообществ является объединение и взаимная помощь казахских студентов, обучающихся в иностранных государствах – вдали от дома они отмечают национальные праздники и помогают друг другу в решении возникающих проблем.

Среди групп по изучению казахского языка мы можем выделить два основных сообщества.

- Группа «Казахский язык»<sup>15</sup> объединяет более 20 тысяч человек, площадка предоставляет большое количество электронных учебников и пособий, открывает возможность общаться с носителями языка, приобщаться к культуре Казахстана.

- Видео-уроки от Макзата Имангази<sup>16</sup>. Канал имеет около 2 тысяч подписчиков, а его видео-уроки просмотрели почти 2000 тысячи человек: лекции позволяют развить сразу два языка – казахский и английский, длительность видео-уроков не превышает 10 минут и все они разделены по темам, тем самым позволяя схематично и целенаправленно изучать этот загадочный язык.

Стратегии интернет-поведения мигрантов из Кыргызии

Выявление групп по интересам и землячеств Кыргызии, национально-культурных автономий, групп изучения языков и т.д., которые действуют в мировых и российских социальных медиа, поиск ссылок на площадки для дискуссий дал следующую картину:

ВКонтакте<sup>17</sup>:

1. Кыргызское землячество
2. Казахско-кыргызское братство
3. Кыргызы в Екатеринбурге
4. Кыргызы в Новосибирске
5. Kyrgyz Union Moscow
6. МАДИ КР
7. Кыргыз Кино
8. Студенты МГУ им. М.В. Ломоносова из Кыргызстана
9. Союз кыргызстанской молодёжи России «ЖАШ ТОЛКУН»
10. Союз кыргызстанской молодежи Жаш Толкун - Питер
11. Кыргызское землячество МЭИ
12. Кыргызский клуб ГУУ
13. Ассоциация учащихся из Кыргызстана в РУДН «НАМЫС»

Facebook<sup>18</sup>:

1. Кочевники Великой степи
2. Кыргызия: их нравы
3. Kyrgyz Club
4. Учим Кыргызский Язык

Исследователю всегда важно знать, какие национальные социальные медиа наиболее популярны, на каком языке там происходит коммуникация и т.д. На сегодняшний день наиболее популярными социальными медиа в Кыргызии остаются российские<sup>19</sup>. Самой популярной социальной сетью в Кыргызии остается «Мой мир»: в ней есть страницы примерно у трехсот тысяч жителей страны. Для сравнения – в Facebook зарегистрированы чуть более 34 тысяч кыргызстанцев. Вторая по популярности социальная сеть в стране – «Одноклассники.ру», в которой почти 230 тысяч пользователей указали своей страной Кыргызстан. Facebook несмотря на всемирную популярность, значительно уступает своим российским конкурентам. Еще один популярный социальный сервис – микроблоггинговая платформа «Твиттер», насчитывает на сегодняшний день более 790 кыргызстанцев. Интересны кыргызские объединения в Инстаграмме<sup>20</sup>.

Наряду с русскими, в Кыргызстане также популярны национальные социальные сети<sup>21</sup>, самыми важными из которых

- 17 Кыргызское землячество. ВКонтакте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://vk.com/event11198206>; Казахско-Кыргызское братство. ВКонтакте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://vk.com/club843631>; Кыргызы в Екатеринбурге. ВКонтакте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://vk.com/club5173462>; Кыргызы в Новосибирске. ВКонтакте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://vk.com/club15860477>; Kyrgyz Union Moscow. ВКонтакте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://vk.com/kgstudentsunion>; МАДИ КР. ВКонтакте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://vk.com/kgmadi>; Кыргыз Кино. ВКонтакте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://vk.com/kyrgyzfilms>; Студенты МГУ им. М.В. Ломоносова из Кыргызстана. ВКонтакте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://vk.com/msstudentsfromkg>; Союз кыргызстанской молодёжи России «ЖАШ ТОЛКУН». ВКонтакте // <https://vk.com/jashtolkun>.
- 18 Facebook: Кочевники Великой степи. Группа в Facebook. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.facebook.com/nomadsgreatsteppe/>; Кыргызия: их нравы. Группа в Facebook // [https://www.facebook.com/Кыргызия-их-нравы-306451419492009/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Кыргызия-их-нравы-306451419492009/?ref=page_internal);
- 19 Социальные сети: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vkontakte.kg> (русский язык); [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://krug.kg> (кыргызский язык); ресурс для поиска одноклассников, а также обмена информацией и поиска новых друзей; [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://krug.kg> (кыргызский язык); ресурс для поиска одноклассников, а также обмена информацией и поиска новых друзей; [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://krug.kg> (кыргызский язык); ресурс для поиска одноклассников, а также обмена информацией и поиска новых друзей.
- 20 Avtorynok\_kyrgyzstan. Instagram. // [https://www.instagram.com/avtorynok\\_kyrgyzstan/](https://www.instagram.com/avtorynok_kyrgyzstan/)
- 21 Национальные социальные сети Кыргызстана: <http://vk.ontakte.kg> (социальная сеть) (русский язык); <http://krug.kg> (социальная сеть), кыргызский язык; <http://loveme.kg> (знакомство в интернете), кыр-

14 «Казахское географическое общество». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kazgeo.kz/> (дата обращения: 17.20.2017).

15 Группа «Казахский язык». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://vk.com/kazyaz> (дата обращения 15.20.2017).

16 Видео-уроки от Макзата Имангази по изучению казахского языка. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.youtube.com/user/maksat89able/featured> (дата обращения: 16.20.2017).



являются сайты знакомств в интернете, компьютерные форумы, форумы по электронике, многие из которых используют наряду с кыргызским и русский язык. Активностью и широким охватом отличаются форумы<sup>22</sup> и сайты знакомств<sup>23</sup>. Проведение типологии социальных сетей Кыргызстана дало нам следующие результаты: наиболее популярны две социальные сети<sup>24</sup>, 12 форумов<sup>25</sup>, сайты знакомств<sup>26</sup> и блоги<sup>27</sup>.

- гызский язык; <http://www.flirt.kg> (знакомство в интернете) (русский и кыргызский языки); <http://www.pc.net.kg> (компьютерный форум) (кыргызский язык); <http://www.forum.kg> (студенческий форум) (русский и кыргызский языки); <http://begemot.ikit.kg> (форум по электронике) (кыргызский язык); <http://forum.multiservice.kg/> (форум о недвижимости) (кыргызский язык); <http://bdk.kg> (бизнес-форум) (русский язык); <http://hardcore.kloop.kg> (блог) (кыргызский язык); <http://ора.kg> (форум) (русский, кыргызский языки); <http://forums.kg> (форумы) (русский, кыргызский и английский языки); <http://forum.agro.kg> (форум) (русский, кыргызский языки); <http://www.anime.kg> (форум) (русский, кыргызский языки); <http://tvorchestvo.kg/forum/index.php?/blogs/> (блог) (русский, кыргызский языки).
- 22 Форумы: <http://www.pc.net.kg> (кыргызский язык); компьютерный форум для обсуждения всего, что касается компьютеров, а также для поиска рекомендаций по выбору компьютерной техники; <http://eho.jet.kg> (кыргызский язык); форум «для друзей» для обмена фото, видео, музыкой; <http://begemot.ikit.kg> (кыргызский язык); форум по электронике; <http://www.forum.kg> (русский и кыргызский языки); единый студенческий форум; <http://forum.multiservice.kg> (кыргызский язык); первый форум о недвижимости; <http://bdk.kg> (русский язык); Бишкекский деловой клуб – один из крупнейших бизнес-форумов; <http://ора.kg> (русский, кыргызский языки); развлекательный форум для общения и обмена шутками; <http://forums.kg> (русский, кыргызский и английский языки); сайт с обширным перечнем кыргызских форумов на различные тематики; <http://tvorchestvo.kg> (русский, кыргызский языки); форум о творчестве с информацией о новых тенденциях в искусстве и о проведении творческих конкурсов; <http://forum.agro.kg> (русский, кыргызский языки); сельскохозяйственный форум, где можно найти различную информацию: как о продуктовых базарах Кыргызстана, так и об агротуризме; <http://www.anime.kg> (русский, кыргызский языки); форум любителей аниме.
- 23 Сайты знакомств: <http://loveme.kg> (кыргызский язык); знакомство в интернете, гороскопы совместимости.
- 24 Социальные сети: <http://vkontakte.kg> (русский язык); <http://krug.kg> (кыргызский язык); ресурс для поиска одноклассников, а также обмена информацией и поиска новых друзей;
- 25 Форумы: <http://www.pc.net.kg> (кыргызский язык); компьютерный форум для обсуждения всего, что касается компьютеров, а также для поиска рекомендаций по выбору компьютерной техники; <http://eho.jet.kg> (кыргызский язык); форум «для друзей» для обмена фото, видео, музыкой; <http://begemot.ikit.kg> (кыргызский язык); форум по электронике; <http://www.forum.kg> (русский и кыргызский языки); единый студенческий форум; <http://forum.multiservice.kg> (кыргызский язык); первый форум о недвижимости; <http://bdk.kg> (русский язык); Бишкекский деловой клуб – один из крупнейших бизнес-форумов; <http://ора.kg> (русский, кыргызский языки); развлекательный форум для общения и обмена шутками; <http://forums.kg> (русский, кыргызский и английский языки); сайт с обширным перечнем кыргызских форумов на различные тематики; <http://tvorchestvo.kg> (русский, кыргызский языки); форум о творчестве с информацией о новых тенденциях в искусстве и о проведении творческих конкурсов; <http://forum.agro.kg> (русский, кыргызский языки); сельскохозяйственный форум, где можно найти различную информацию: как о продуктовых базарах Кыргызстана, так и об агротуризме; <http://www.anime.kg> (русский, кыргызский языки); форум любителей аниме.
- 26 Сайты знакомств: <http://loveme.kg> (кыргызский язык); знакомство в интернете, гороскопы совместимости; <http://www.flirt.kg> (русский и кыргызский языки); знакомство в интернете, поиск людей по интересам.
- 27 Блоги: <http://hardcore.kloop.kg> (кыргызский язык); информационно-развлекательный блог; <http://tvorchestvo.kg/forum/index.php?/blogs/> (русский, кыргызский языки); блог «Творчество без границ», где люди обмениваются своими стихами, рисунками и другими творениями.

Таким образом, мы делаем вывод, что в Кыргызии предпочтение отдается российским платформам для общения: Мой мир, Одноклассники и т.д. Тем не менее, в республике имеется широкая и развитая сеть различных форумов, охватывающих почти все сферы жизни. Такие форумы являются отличной площадкой для обмена мнениями, получения новой информации и поиска единомышленников.

Стратегии интернет-поведения мигрантов из Узбекистана

Справедливо будет отметить, что портал интерактивных государственных услуг Узбекистана гораздо удобнее в использовании, чем аналогичный, существующий в Российской Федерации<sup>28</sup>. На узбекской странице самые видные разделы на главной странице – «Подать обращение в государственный орган», «Запись на прием к руководству государственного органа» и «Получение цифровой подписи». Для оценки уровня политической коммуникации мигрантов Узбекистана интересен анализ открытой группы «Информационный центр виртуальной приемной премьер-министра Республики Узбекистан»<sup>29</sup>, созданной узбекскими разработчиками в октябре 2016 года в социальной сети Davra.uz. Все обращения, поданные в группе, приравниваются к официальному обращению к главе Правительства Республики Узбекистан, запрос могут оставить как физические, так и юридические лица, зарегистрированные на Davra.uz и вступившие в эту группу. Наличие электронной цифровой подписи для подачи жалобы не требуется. Это очень прогрессивная, особенно для Узбекистана, форма прямого обращения к власти. В целом можно сказать, что хоть правительство Узбекистана и далеко от определения «электронной республики», некоторые шаги в этом направлении приближаются к мировым стандартам. Однако, частые технические сбои, медленная скорость интернета и другие помехи значительно снижают эффективность он-лайн дипломатии в Узбекистане<sup>30</sup>.

Торгово-промышленная палата Узбекистана создала канал в одном из самых популярных сейчас мессенджеров Telegram. Подписавшись на канал, пользователь будет иметь возможность оперативного и удобного получения информации о новостях ТПП, законодательстве в сфере предпринимательской деятельности, новых тендерах и другой актуальной информации, касательно международных выставок и обучения за рубежом.

Выявление групп по интересам и землячеств Узбекистана, национально-культурных автономий, групп изучения языков и т.д., которые действуют в мировых и российских социальных медиа, поиск ссылок на площадки для дискуссий, привел к следующим результатам. Узбекистан активно участвует в рейтинге восьми самых популярных мировых социальных медиа:

1. Facebook
2. Twitter
3. Tumbler
4. Instagram
5. Вконтакте
6. Flickr
7. MySpace
8. Ask.fm

Исключение составляет мировая сеть LinkedIn, доступ в которую в Узбекистане заблокирован на неопределенный

28 Портал интерактивных государственных услуг Узбекистана; [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://my.gov.uz/ru/authority/359> (дата обращения: 17.02.2017).

29 «Информационный центр виртуальной приемной премьер-министра Республики Узбекистан». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uz24.uz/technologies/virtualnaya-priemnaya-premyera-otkrilasy-v-davra.uz> (дата обращения: 17.02.2017).

30 Провайдеры предупреждают о возможных неполадках с интернетом; [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uz24.uz/technologies/provayderi-predupredili-o-vozmozhnyh-problemah-s-internetom> (дата обращения: 18.02.2017).

срок. В Facebookе насчитывается 107 058 граждан Узбекистана. Самые активные пользователи данного сайта живут в Ташкенте (66 009 пользователей) и Самарканде (18 275 пользователей). Наиболее актуальными для узбекской аудитории в Facebook оказались группы, посвященные Купле-продаже (32,5%); Работе (25%); Недвижимости (17,5%); Волонтерству (12,5%); Знакомству (7,5); Национальной еде (5%). В Twitter не удалось подсчитать количество зарегистрированных узбекских пользователей, так как это не предполагается настройками. Однако, после введения хэштега #узбекистан, было найдено несколько аккаунтов, которые упоминались в таблице 1. Так же в разделе «Новости» можно получить любую информацию об Узбекистане: новости политики, экономики, культуры и жизни знаменитостей.

В Инстаграме под хештегом #узбекистан нашлось 243 671 публикаций. Можно выделить аккаунты по интересам: новостные, бьюти блоги, обзор кафе и ресторанов и странички узбекских звёзд. Tumblr сервис создан для ведения микроблогов с видео и фотографиями. Среди пользователей этой сети удалось найти только двух представителей Узбекистана. Однако нашлось 18 блогов, посвященных Узбекистану: путешествиям по стране, традициям и т.д. ВКонтакте – самая популярная социальная сеть в Узбекистане, в ней зарегистрировано 806 828 узбекистанцев. Среди них очень популярны группы, посвященные Исламу и студенческие группы по изучению восточных и английского языков. ВКонтакте нашлось 22 группы, посвященные взаимодействию студентов Республики Узбекистан. Группа «Узбекская махалля» собрала более 36 000 подписчиков.

Узбекистан в новом Индексе развития ИКТ (IDI) занял 110-е место с показателем 3,40 (среднее значение IDI для всех 166 стран рейтинга – 4,77). В 2012 году Узбекистан занимал 116-е место (IDI – 3,27, среднее значение – 4,60). По показателям «уровень доступа к ИКТ» Узбекистан оказался на 136-м месте (IDI – 2,95, в 2012 году – 136 и 2,78), «использование ИКТ» – на 101-м месте (IDI – 2,09, в 2012 году – 98 и 1,94) и «навыки работы с ИКТ» – на 91-м месте (IDI – 6,94, в 2012 году – тоже 91 и 6,94).

Дадим оценку наиболее популярных социальных медиа Узбекистана.

В Узбекистане имеется 38 отечественных официально зарегистрированных в стране, социальных медиа-платформ, также существуют сотни сайтов той или иной направленности. Лидером местного рынка является Muloqot<sup>31</sup>, который насчитывает около 172 тыс. пользователей, за ним следует Murob.uz<sup>32</sup>, местный вариант LinkedIn с 60 тыс. членов. На третьем месте идет образовательный портал Ziyonet.uz<sup>33</sup> с 57 тыс. абонентов. Медиа-платформы Узбекистана можно разделить на несколько категорий по сферам охвата: медицина, СМИ, магазины, медиа, спорт, образование, отдых, работа, а также услуги. Так, например, в категории работа находятся сайты по подбору персонала и по размещению вакансий и объявлений.

Несмотря на то, что существует достаточное количество узбекских сайтов и социальных сетей, большинство людей в Узбекистане продолжают использовать иностранные сайты, как Facebook и аналогичный российский сайт «Одноклассники». Более того, пользовательская база узбекского сайта «Одноклассников» является крупнейшим в Центральной Азии – до 2 млн. человек в Узбекистане имеют доступ к «Одноклассникам» на ежедневной основе. В стране есть около 7,5 млн. зарегистрированных пользователей.

Относительно частоты использования узбекского языка на различных сайтах Узбекистана, стоит сказать, что подавляющее число сайтов (в том числе и сайты органов государственной власти) оформлено на русском языке, обсуждение в форумах, также ведется на русском языке. Подобная тенденция к использованию русского языка представляет значительную проблему для Узбекистана и узбекского языка, в первую очередь потому, что малочисленность сайтов с узбекским языком является одной из причин медленного развития национального интернет сегмента. В связи с этим государство стремится поддерживать создание форумов для общения и версий русскоязычных сайтов на узбекском языке. Также является обязательным, для любых сайтов государственных органов страны иметь две версии на русском и узбекском языках: Парламент<sup>34</sup>, Сенат<sup>35</sup>, омбудсмен<sup>36</sup> и другие. Тем не менее, постепенно число социальных медиа, использующих в качестве основного языка узбекский, возрастает, причем не только в самом Узбекистане, но и в других государствах. Так, например, с развитием российско-узбекских отношений, ряд российских медиа кампаний создают версии собственных сайтов на узбекском языке. Одной из таких кампаний является новостное агентство Sputnik<sup>37</sup>.

Следующая популярная страница Узбекистана – видеоролики, узбекский конкурент Youtube. Так, в Facebook отметки «нравится» этому сайту поставили 13 979 человек. В первую очередь, это определяется популярностью формата коротких видеороликов: трейлеры фильмов, комедийные скетчи и т.д. К тому же, на сайте находятся полноценные записи спортивных матчей в HD качестве. Преимущество сайта – реклама не вставляется прямо в видео, как на Youtube. Чтобы оценить активность сайта, достаточно посмотреть на случайно выбранного пользователя с низким (относительно остальных) рейтингом – Skyfall опубликовал 27 видео, которые в совокупности набрали 20828 просмотров, а есть пользователи с гораздо более полным профилем. Совершенно разные видео могут стать «вирусными» и набрать миллионы просмотров, что увеличивает в разы количество ссылок на данный сайт. Все это объясняет его стремительно растущую популярность.

Поскольку в рамках исследования лучше рассмотреть сайты разных категорий, следующая в списке – доска объявлений<sup>38</sup>. На данный момент на сайте размещены и активны около 105 000 объявлений и около 20 000 находятся в архиве. Для сравнения, на российском подобном сайте Доска объявлений<sup>39</sup> размещено около 31 млн. объявлений, но при сопоставлении стоит учитывать частоту повторения рекламы Авито на российском телевидении и разницу в численности населения (в том числе, обеспеченного доступом к интернету). В Узбекистане Интернет есть только в крупных городах, но даже там пользователи жалуются на связь. На сегодняшний день Узбекистан занимает всего лишь 170-е место из 188 стран по скорости получения информации из сети Интернет. Такие данные приведены в составленном компанией NetIndex рейтинге. Таким образом, на примере достаточно известных в Узбекистане сайтов, можно увидеть, как с течением времени наиболее по-

34 Парламент Республики Узбекистан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://parliament.gov.uz/> (дата обращения: 17.02.3017).

35 Сенат Республики Узбекистан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://senat.uz> (дата обращения: 18.02.3017).

36 Омбудсмен Республики Узбекистан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: (дата обращения: 16.02.3017).

37 Спутник. Новостное агентство Российской Федерации. Сайт для Узбекистана на узбекском языке. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sputniknews-uz.com> (дата обращения: 17.02.3017).

38 Доска объявлений. Узбекистан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://olx.uz/> (дата обращения: 18.02.3017).

39 Доска объявлений Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.avito.ru/> (дата обращения: 16.02.3017).

31 Muloqot. Медиа-платформа Узбекистана. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://muloqot.uz> (дата обращения 16.02.3017).

32 Murob.uz. Медиа-платформа Узбекистана. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.search.uz/catalog/site-145.htm> (дата обращения 17.02.3017).

33 Ziyonet.uz. Медиа-платформа Узбекистана. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ziyonet.uz> (дата обращения 17.02.3017).

пулярными становятся те страницы, которые совершенствуют сами пользователи: выкладывают статьи, видео, объявления и пр., что доказывает эффективную работу технологий Web 2.0.

Следовательно, политический компьютеринг, проведенный на основе анализа интернет-сообществ Узбекистана, доказывает актуализацию возможностей людей в информационном обществе.

#### Выводы

Стратегии поведения мигрантов из государств Центральной Азии на территории России мы можем изучать только с включением глобальной сети, которая сегодня стала особым видом социальной и политической реальности. В сферу компьютеринга попадают взаимодействия людей в процессе электронной коммуникации, деятельность организаций и обществ, влияние технологий Web 2.0 на формы, глубину, типологию общения людей с политическими и социальными институтами и другие инструменты веб-аналитики.

Основным методом исследований изучения мигрантов является контент-анализ, вся киберметрия интернет-поведения представляет собой изучение содержания электронных сообщений. С точки зрения получения объективной и достоверной информации, интернет-сообщения имеют много плюсов, поскольку они созданы по собственной воле людей и обрабатываются автоматическими сервисами для формулировки выводов без пристрастного участия исследователя. При этом веб-обработка данных в исследовании должна сочетаться с методом понимающего текста. Политический компьютеринг поднимает гуманитарное знание на новый уровень, расширяя методологические подходы.

Невнимание к сетевой коммуникации (твиттосфере) может привести к оторванности от реальных оценок и взглядов среди мигрантов Центральной Азии. Анализ социальных сетей доказывает, что сегодня еще рано говорить о связи между интернет-вовлеченностью и политической активностью граждан Узбекистана, Кыргызстана и Казахстана. Эра «электронной демократии», когда компьютерные сети используются для объединения политических интересов граждан и принятия решений в мигрантской среде, еще не наступил. Отличительной чертой данного этапа политического компьютеринга являются: быстрые способы передачи информации, возможности связи большого количества пользователей друг с другом и новые пользовательские возможности по управлению политическими и социальными процессами.

#### Пристатейный библиографический список

1. Болгов Р. В. Сообщества пользователей интернет-проектов // Вестник МГИМО Университета. – 2013. – № 1 (28).
2. Добронравин Н.А., Ермолина М.А. Охрана окружающей среды в декларациях о суверенитете и независимости: формирование Евразийского эконополитического пространства // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9 (100).
3. Зеленева И.В. История экономического присутствия Российской Федерации и Китайской Народной Республики в Центральной Азии (1991-2008 гг.) // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92).
4. Меркулов П.А., Балашов А.Н. Интернет-сообщества политических партий: сравнительный анализ российских и зарубежных практик // Вестник Поволжского института управления. – 2015. – № 3 (48).
5. Най Дж. Гибкая сила. Как добиться успеха в мировой политике. - М.: Тренд, 2006.
6. Рущин Д. А. Актуальные проблемы евразийской интеграции // ДипИнфо. – 2017. 8 февраля.

7. Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10.
8. Фархутдинов И.З. Правовые основы и тенденции развития евразийской экономической интеграции: сравнительный анализ междисциплинарного взаимодействия специалистов и ученых в области права государств - членов Евразийского экономического союза и СНГ (на основе деятельности евразийского юридического журнала в 2007-2016 годах) // Евразийская экономическая перспектива: сб. докладов / под ред. И.А. Максимцева. – М., 2016.
9. Федоров П.М. Роль интернет-СМИ в формировании социальных установок россиян в отношении мигрантов (по результатам контент-анализа региональных новостных интернет-сайтов) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2014. – Выпуск № 6 (124).
10. Чернов И.В. Французские правоцентристы: опыт создания единой партии. 1988-1995 гг. – СПб: Изд-во С.-Петербург.ун-та, 2003. – 236 с.
11. Browning, G. Electronic Democracy: Using the Internet to Influence Politics. Wilton, CT: Online Inc., 1996.
12. Bimber, B. The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism // Polity. Vol. XXXI. № 1. 1998. – С. 133-160.
13. Corrado, A., Firestone, Ch., eds. Elections in Cyberspace: Toward a New Era in American Politics. Washington, DC: Aspen Institute, 1997.
14. Dejevsky, Mary. In defence of Donald Trump's Twitter diplomacy // The Guardian. Sunday 5 February 2017.
15. Grossman, L.K. The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. New York: Viking, 1995
16. Rheingold, H. "A Slice of Life in my Virtual Community," in Global Networks, ed. L. M. Harasim. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.



**ЖДАНОВ Илья Николаевич**

преподаватель кафедры международного и европейского права Воронежского государственного университета

## СОВРЕМЕННОЕ МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ФИНЛЯНДИИ

В статье рассматривается современное национальное законодательство и имплементация права ЕС в Финляндии в сфере регулирования миграции. Особое внимание уделяется правовому статусу беженцев и процедуре предоставления убежища. Рассматриваются виды международной защиты беженцев в финском законодательстве. В статье также приведены изменения в компетенции финских государственных органов в области миграции с учетом последних законодательных поправок.

Ключевые слова: Финляндия; имплементация права ЕС; законодательство; миграция; беженцы.

**ZHDANOV Ilija Nikolaevich**

senior lecturer of department of international and european law Voronezh State University

## THE MODERN MIGRATION LEGISLATION OF FINLAND

The article describes the current national legislation and implementation of EU law in Finland in the field of migration policy. Special attention is paid to the legal status of refugees and asylum procedures. Different types of international protection of refugees in the Finnish legislation are covered. The article also shows the changes in the competence of the state authorities of Finland in the field of migration, considering recent legislative amendments.

Keywords: Finland; implementation of EU law; legislation; migration; refugees.



Жданов И. Н.

Миграционный кризис оказывает большое давление на Финляндию. В 2014 г. в Финляндию приехали 3600 беженцев, в 2015 г. их число превысило 32000. Число находящихся на территории Финляндии иностранных граждан за последние годы существенно увеличивается. Если в декабре 2013 г. в стране постоянно проживало 208171 иностранцев<sup>1</sup>, то в декабре 2016 г. это число выросло до 244499<sup>2</sup>.

Современное финское миграционное законодательство представлено Конституцией Финляндии 1999 г.<sup>3</sup> и Законом «Об иностранцах» 2004 г.<sup>4</sup> (в ред. Закона 49/2017). Правовая система Финляндии чутко реагирует на принятые изменения в европейском праве. В Финляндии имплементированы все регламенты и директивы ЕС в области миграционного права ЕС, в частности, недавний Регламент Совета ЕС «Дублин III» 2013 г.<sup>5</sup>

В сфере миграции в Финляндии действуют: Миграционная служба<sup>6</sup>, МВД<sup>7</sup>, МИД<sup>8</sup>, Пограничная служба<sup>9</sup>. Дела по миграции относятся к подведомственности административных судов<sup>10</sup>. При этом по делам о предоставлении убежища

исключительную подсудность имеет Административный суд Хельсинки<sup>11</sup>, решения которого могут быть обжалованы в Высший административный суд<sup>12</sup>.

В то время как Конституция содержит лишь нормы, косвенно связанные с вопросами миграции, ст. 1 Закона «Об иностранцах» прямо закрепляет, что он «служит цели имплементации и обеспечения надлежащего управления и правовой защиты в вопросах, касающихся иностранцев». Закон ретранслирует принятые европейские нормы в финскую правовую систему<sup>13</sup>. В частности, многие поправки к Закону обусловлены необходимостью имплементации правил Евросоюза. Закон содействует «управляемой иммиграции и предоставления международной защиты с соблюдением основных прав человека и с учетом международных соглашений, имеющих обязательную силу для Финляндии».

Сферой действия закона охватываются отношения, связанные с въездом и выездом иностранцев с территории Финляндии, а также вопросы их проживания и работы в государстве.

Закон содержит перечень основных понятий. Например, определение беженец», указанное в п. 11 ст. 3 Закона, отсылает к ст. 1 Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. Последняя инкорпорирована в финскую правовую систему путем публикации в Собрании НПА Финляндии; ее нормы рецептированы в сам Закон. Статус беженца предоставляется «иностранцу, признанному в качестве беженца» (п. 12 ст. 3 Закона).

П. 16 ст. 3 Закона имплементирует в финский правопродок Регламент Совета ЕС 343/2003/ЕС от 18 мая 2003 г. относительно критериев и механизмов определения государства ЕС,

1 Режим доступа: [http://www.migri.fi/download/50370\\_Suomessa\\_asuvat\\_ulkomaalaiset\\_2013\\_en.pdf?16af5163c55bd488](http://www.migri.fi/download/50370_Suomessa_asuvat_ulkomaalaiset_2013_en.pdf?16af5163c55bd488).

2 Режим доступа: [http://www.migri.fi/download/71950\\_suomessa\\_asuvat\\_ulkomaalaiset\\_12\\_ennakko\\_2016.pdf?6ab03263c55bd488](http://www.migri.fi/download/71950_suomessa_asuvat_ulkomaalaiset_12_ennakko_2016.pdf?6ab03263c55bd488).

3 The Constitution of Finland 731/1999 // <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

4 Aliens Act 301/2004 // <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>.

5 Council regulation (EC) No 604/2013 (known as 'Dublin III Regulation') // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604>.

6 Finnish Immigration Service // <http://www.migri.fi/frontpage>.

7 Ministry of the Interior of Finland // <http://intermin.fi/en/frontpage>.

8 Режим доступа: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?culture=en-US&contentlan=2border>.

9 The Finnish Border Guard // <http://www.raja.fi/en>.

10 См.: Бирюков П.Н. Административное право и административные суды Финляндии // Административное право и процесс. - 2015. - № 5. - С. 66-69.

11 Helsinki Administrative Court // <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/en/index.html>.

12 Supreme Administrative Court of Finland // <http://www.kho.fi/en/index.html>.

13 См.: Law of the European Union: a Textbook for Master Students / ed. p. Biriukov and V. Tuliakov. Voronezh: VSU Publishing House, 2016.

ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, поданного гражданином третьей страны в одном из стран-членов.

Поправка 323/2009 к Закону<sup>14</sup> ввела категорию «дополнительной защиты» (п. 12 «а» ст. 3). Согласно п. 13 ст. 3 закона, она охватывает статус «беженца, статус дополнительной защиты иностранцу или же вид на жительство, предоставляемый на основании гуманитарной защиты».

Под «убежищем» понимается вид на жительство, полученный беженцем в соответствии с процедурой предоставления убежища.

Ст. 4 Закона указывает на важность процессуальных норм в данной области. Делается ссылка на Законы «Об административных процедурах» 2003 г. и «Об административном судопроизводстве» 1996 г. Большое внимание уделяется рассмотрению ходатайств органами полиции о предоставлении убежища, в соответствии с нормами Закона «О полиции» 1995 г.<sup>15</sup>

Глава 1 Закона содержит нормы об: уважении прав иностранцев (ст. 5), применении закона в отношении несовершеннолетних (ст. 6), общих административных процедурах (ст. 7), правовой помощи (ст. 9) и возможности использования электронного документооборота (ст. 10).

В соответствии со ст. 11 иностранцы вправе въезжать в Финляндию, если:

1) они имеют необходимый действительный проездной документ, который дает право на пересечение границы;

2) они имеют необходимую действительную визу, вид на жительство или разрешение на жительство для наемного труда или индивидуального предпринимательства, если иное не предусмотрено законодательством ЕС или иного международного соглашения, обязательного для Финляндии;

3) они могут, в случае необходимости, предъявить документы, которые указывают цель своего предполагаемого пребывания и доказать, что условия въезда будут выполнены, а также достаточность средств и их законность для пребывания в Финляндии;

4) они не были лишены возможности въезда в страну;

5) они не представляют опасность для правопорядка, безопасности или здоровья, либо международных отношений Финляндии.

Глава 3 Закона регламентирует порядок использования однократных и многократных виз, особенности отмены визового режима в рамках Шенгенских соглашений (ст. 18), а также продление и недействительность виз.

Глава 4 Закона определяет порядок нахождения, предоставления срочного или постоянного вида на жительство иностранным лицам, их транзит в Финляндии. Так, согласно ст.ст. 33-34 Закона, в Финляндии имеется несколько категорий вида на жительство: срочный непрерывный вид на жительство (категория А), срочный временный вид на жительство (категория В), постоянный вид на жительство (категория Р) и постоянный вид на жительство резидента ЕС (категория Р-ЕС).

Отдельными положениями определяется порядок предоставления вида на жительство ученым из третьих стран. В частности, п. 1 ст. 47 прямо ссылается на Директиву Совета о научно-исследовательской деятельности 2005/71/ЕС, как основание для предоставления вида на жительство при соблюдении требования данной Директивы.

В качестве органов, полномочных предоставлять вид на жительство иностранным гражданам на территории Фин-

ляндии, выступают Финская миграционная служба и органы местной полиции (ст.ст. 67-68 Закона).

В Главе 5 урегулирован процесс трудоустройства иностранцев.

Нормы о различных категориях правовой защиты иностранных граждан и беженцев, предоставление убежища, получение данного статуса, его отмена и прочие вопросы установлены в главе 6 Закона.

В соответствии со ст. 87 Закона иностранцам может быть предоставлено убежище в случае, если они проживают за пределами своей родной страны или страны постоянного проживания вследствие вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку этнического происхождения, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, и если они, из-за этого испытывают опасения и не желают воспользоваться защитой этой страны.

Ст. 88 Закона поясняет, что под дополнительной защитой понимается предоставление вида на жительство. Он дается при наличии оснований полагать, что лицо, «в случае возвращения в свою страну происхождения или страну своего прежнего обычного местожительства, столкнется с реальным риском подвергнуться серьезному вреду, и он или она не в состоянии, или из-за такого риска, не желает воспользоваться защитой страны происхождения». «Серьезным вредом» признаются: смертная казнь; пытки и другие виды бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; серьезная и индивидуальная угроза в результате неизбежного насилия в ситуациях международных или внутренних вооруженных конфликтов.

Поправка 323/2009 к Закону ввела ст. 88 «а» и понятие «гуманитарной защиты»: предоставление вида на жительство при отсутствии оснований, предусмотренных ст.ст. 87 или 88 Закона, лицу, которое не может вернуться в свою страну происхождения или страну своего прежнего обычного местожительства вследствие экологической катастрофы или ситуации нарушения безопасности, которая может произойти из-за международного или внутреннего вооруженного конфликта или несоблюдения положений в области прав человека.

Этой же поправкой в ст. 89 была уточнена возможность предоставления вида на жительство в исключительном порядке. Иностранцам, находящимся в Финляндии, не получившим убежище или вид на жительство на основании дополнительной или гуманитарной защиты, и подготавливаемым в совершении преступлений против мира, военных преступлений или преступлений против человечности, преступлений при отягчающих обстоятельствах или действий, которые нарушают цели и принципы ООН, может быть выдан вид на жительство сроком до одного года, если им угрожают смертная казнь, пытки, преследования или другого акта, унижающего человеческое достоинство.

Ст. 90 Закона введена квота беженцев - возможность принятия определенного числа беженцев, признаваемых таковыми ООН, или иных иностранцев, нуждающихся в международной защите. На основании ст. 91 Закона МВД в сотрудничестве с МИД готовит предложение Правительству о территории размещения беженцев в рамках квоты. В 2014 и 2015 гг. эта квота была увеличена до 1050 беженцев со стандартного ежегодного числа в 750 беженцев.

Процедура предоставления убежища установлена в ст. 94 Закона «Об иностранцах». Она предполагает ходатайство иностранца в адрес финских органов власти о предоставлении ему убежища на границе либо непосредственно на территории Финляндии.

14 Режим доступа: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090323>.

15 Police Act of Finland // <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950493.pdf>.

Процесс подачи иностранцем ходатайства о международной защите регламентирован ст. 95 Закона. Так, ходатайство подается в органы полиции либо пограничного контроля при въезде в страну. Однако, ходатайство может быть подано и позднее, если: 1) обстоятельства в его родном государстве или стране постоянного проживания изменились во время нахождения в Финляндии; 2) иностранец не смог предъявить необходимые доказательства в поддержку своего ходатайства; 3) существуют другие разумные основания для этого.

Закон определяет: а) перечень подлежащей информации для лица, претендующего на международную защиту (ст. 95 «а»); б) возможность отзыва заявителем ходатайства о международной защите (ст. 95 «б»); в) истечение срока ходатайства в случае, если в течение двух месяцев компетентным органам Финляндии не удалось связаться с заявителем по имеющимся контактным данным, что не отменяет права на повторное ходатайство (ст. 95 «с»).

Ст. 96 определяет возможность получения временной карты беженца на время рассмотрения ходатайства.

В соответствии со ст. 97 Закона полиция или органы пограничного контроля обязаны устанавливать личность, маршрут следования и въезда в страну иностранца, ходатайствующего о предоставлении вида на жительство на основании международной защиты. В свою очередь, миграционная служба интервьюирует заявителя для установления оснований для предоставления ему убежища. Процедура интервью была введена поправкой 432/2009 к Закону. В ходе интервью лицо должно предоставить основания, по которым оно считает, что государство его происхождения или постоянного проживания небезопасно для него. Кроме того, компетентные органы должны установить прочие основания, кроме тех, что предоставляются для международной защиты.

Ходатайства о международной защите обрабатываются в рамках обычной или ускоренной процедуры (ст. 98 Закона). Требования, предъявляемые к выдаче вида на жительство, оцениваются индивидуально для каждого заявителя, принимая во внимание все обстоятельства. В случае отклонения ходатайства выносится решение об отказе во въезде в Финляндию или о немедленной депортации.

Отказ возможен, если: 1) заявитель прибыл из безопасной страны убежища, где он имел или мог бы пользоваться надлежащей защитой, и куда он может быть возвращен; 2) заявитель может быть направлен в другое государство, которое, в соответствии с Регламентом Совета по определению государства, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, несет ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища (ст. 103 Закона).

Согласно ст. 106 Закона статус «беженца» предоставляется: а) иностранцам, которым было предоставлено убежище в Финляндии; б) иностранцам, которые были допущены по квоте беженцев и получили вид на жительство на основании статуса беженца; в) членам семей иностранцев, указанных выше, которые получили вид на жительство на основании семейных уз и считающиеся беженцами.

Статус «дополнительной защиты» дается: а) иностранцам, которым был предоставлен вид на жительство на основании дополнительной защиты; б) членам семей иностранцев, указанных выше, которым был предоставлен вид на жительство на основании семейных уз и которые считаются нуждающимися в дополнительной защите.

Компетенция финской миграционной службы в отношении международной защиты беженцев закреплена в ст. 116 Закона. Она, в частности:

1) предоставляет убежище и выдает первичный вид на жительство на основании дополнительной или гуманитарной защиты в рамках процедуры предоставления убежища;

2) выдает первичный вид на жительство в исключительном порядке;

3) выдает первичный вид на жительство на основании статуса беженца или дополнительной защиты иностранцу, допускаемому по квоте беженцев;

4) выдает первичный вид на жительство в соответствии с иными основаниями гуманитарной иммиграции;

5) выдает первичный вид на жительство на основании временной защиты;

6) принимает решение о лишении или отмене статуса беженца и статуса дополнительной защиты;

7) передает иностранца в безопасную страну убежища с документом о том, что его заявление не было рассмотрено по существу в Финляндии.

Местные органы полиции имеют следующую компетенцию в отношении беженцев (ст. 117 Закона):

1) предоставляют срочный вид на жительство или разрешение на постоянное проживание иностранному лицу на основании потребности в международной защите;

2) предоставляют срочный вид на жительство иностранцу на основании временной защиты длительностью не более, чем дата истечения срока действия временной защиты, установленной Правительством;

3) в случае предоставления вида на жительство обращаются в миграционную службу для принятия решения.

Анализируя последние поправки к Закону «Об иностранцах», внесенные в него с начала 2016 г., следует констатировать ужесточение иммиграционных правил для беженцев и иностранцев.

Во-первых, с начала 2017 г. ряд стран, которые создавали «традиционный трафик беженцев» в Финляндию в последние годы, такие как Афганистан, Ирак, Сомали, признаны «безопасными». Таким образом Финляндия пресекла возможность получения убежища гражданами данных государств.

Во-вторых, с 1 января 2017 г. серьезные изменения произошли в компетенции финской Миграционной службы. С этого момента она принимает все заявления о предоставлении вида на жительство через новые обслуживающие центры<sup>16</sup> в различных частях Финляндии на основании предварительной онлайн-записи на специальном интернет-портале<sup>17</sup>. Тем самым, снята лишняя обязанность у местных органов полиции.

В-третьих, поправкой 49/2017, вступившей в силу с 1 февраля 2017 г., введены новые предупредительные меры в отношении мигрантов. Статьей 120b Закона введена обязанность их проживания в приемных центрах<sup>18</sup> и регистрации в них от одного до четырех раз в сутки.

В-четвертых, созданы специальные центры депортации (в принудительном порядке и при добровольном возвращении на родину).

Изменения в законодательстве и компетенции органов государственной власти свидетельствуют о серьезном сдвиге в иммиграционной политике Финляндии в сторону ужесточения правил въезда и пребывания иностранных граждан. По всей видимости, данная политика будет продолжена и в будущем.

16 Режим доступа: [http://www.migri.fi/contact\\_information/service\\_points](http://www.migri.fi/contact_information/service_points).

17 Режим доступа: <https://migri.vihta.com/public/migri/#/home>.

18 Режим доступа: [http://www.migri.fi/asylum\\_in\\_finland/reception\\_activities/reception\\_centers](http://www.migri.fi/asylum_in_finland/reception_activities/reception_centers)

## **ИВАННИКОВ Игорь Владимирович**

кандидат исторических наук, доцент кафедры европейских исследований Санкт-Петербургского государственного университета

## **ЧЕРНОВ Игорь Вячеславович**

кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой политики Санкт-Петербургского государственного университета

## **ШЕВЧЕНКО Сергей Владимирович**

старший преподаватель кафедры социального образования Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования

### **ЛИНГВОПОЛИТИКА И ИММИГРАЦИЯ НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

В статье рассматривается роль языкового фактора в трудовой миграции и социальной интеграции мигрантов на евразийском пространстве.

Ключевые слова: трудовая миграция, лингвополитика, интеграция, государственный язык.

#### **IVANNIKOV Igor Vladimirovich**

Ph.D. in History, associate professor of European studies sub-faculty, St. Petersburg State University

#### **CHERNOV Igor Vyacheslavovich**

Ph.D. in History, associate professor of World Politics sub-faculty, St. Petersburg State University

#### **SHEVCHENKO Sergey Vladimirovich**

senior lecturer of social education sub-faculty of the St. Petersburg Academy of Postgraduate Pedagogical Education

### **LINGUAPOLITICS AND IMMIGRATION IN EURASIA**

The article discusses the role of the language factor in labor migration and social integration of migrants in the Eurasian space.

Keywords: labor migration, linguopolitics, integration, national language.

Целью нашего исследования является определение роли языкового фактора в возникновении и в решении миграционной проблемы (если, конечно, иммиграция должна рассматриваться как проблема, а не как «конкурентное преимущество» для национальной экономики). Использование чужеземных языков внутри нашего государства (при непонимании нашего языка) часто становится источником отчуждения, неприязни и даже социального конфликта. Недостаточное владение иностранцами государственным языком страны пребывания, превращение ими русского языка в некое подобие «волапюка» также вызывает насмешку и неприязнь у носителей языка. Слово «волапюк» («образованное» из английского world – «мир» в русском родительном падеже и to speak – «говорить») является названием искусственного международного языка, возникшего раньше эсперанто, но не получившего широкого распространения. В переносном смысле оно означает «набор непонятных слов, тарабарщину»<sup>1</sup>. Любое взаимодействие между собой различных языковых сообществ является сферой изучения лингвополитологии. Более того, лингвополитология (как отрасль политологии) занимается изучением влияния языкового фактора на все социальные и политические процессы, происходящие в любом обществе. Термином «лингвополитика» обозначаются сами эти лингвополитические процессы, как те, что возникают естественно («по природе социума»), так и те, что вызываются целенаправленно (искусственно) и служат опре-

делённым политическим целям. Лингвополитику не следует смешивать с языковой (или лингвистической) политикой. Под языковой политикой понимается целенаправленное воздействие государства на сам язык или на его функции в обществе. Поэтому языковая политика является не более чем одним из объектов изучения лингвополитологии и частным случаем лингвополитики. Очевидно, что языковой фактор оказывает важное влияние как на направление миграционных потоков, так и на интеграцию мигрантов в общество страны-реципиента. Данная статья посвящена лингвополитике миграции на примере ряда стран Европейского Союза и СНГ.

#### 1. Социально-экономические императивы

Разумеется, любое социальное исследование должно опираться не на эмоциональное восприятие проблемы, но на факты, которые, с большей или меньшей степенью точности, отражены в статистических данных. Именно статистика часто



Иванников И. В.



Чернов И. В.



Шевченко С. В.

<sup>1</sup> Червинский П., Надель-Червинская М. Толково-этимологический словарь иностранных слов русского языка. – Тернополь, 2012. – С. 132.

может помочь найти причины тех или иных социальных процессов.

Экономические причины трудовой миграции достаточно очевидны<sup>2</sup>. Мигранты нужны любой развивающейся экономике в том случае, если население данной страны уменьшается по естественным демографическим причинам, т.е. смертность превышает рождаемость. До недавнего времени население России неуклонно сокращалось. Можно проследить следующую динамику: в 1990 г. население России (РСФСР) составляло 147 665 081 человек, в 2000 г. — 146 890 128 человек, в 2010 г. — 142 856 536 человек. На 1 января 2014 г. население России возросло до 143 666 932 человек, а за 2014 год увеличилось (в связи с присоединением новых субъектов федерации) до 146 267 288 (на 2 600 357 человек). На 1 января 2016 г. цифра достигла 146 544 710. Таким образом, прирост населения за 2015 г. составил 0,19%, т. е. 277 422 человека. Причём, увеличение это произошло почти целиком за счёт миграции (95,5% от общего прироста населения). На 1 января 2017 (предварительная оценка) в Российской Федерации проживает 146 838 993 человек. Естественный прирост населения в 2016 г. также произошёл за счёт миграционных потоков (естественный прирост - 5343, общий — 259,6 тысяч человек)<sup>3</sup>.

В экономически развитых западных странах мы наблюдаем схожие процессы. Так, например, население Франции составляло в 1990 г. — 57 млн. человек (из них 4,2 млн иммигрантов), в 2000 г. — 59 млн., в 2009 — 62 млн. На конец 2014 г. - 66 млн. На начало 2011 г. во Франции проживало 3,8 млн. иммигрантов (не граждан) и ещё 2,8 млн «бывших иностранцев», принявших французское гражданство. В общей сложности собственно иммигрантами были 5,3 млн. человек. Ещё 6,5 млн. являлось потомками мигрантов в первом поколении (вместе — 11,8 млн. человек, т.е. около 19% от всего населения Франции)<sup>4</sup>. В Германии мы видим схожую динамику: на 2011 г. население страны составляло более 80 млн. человек, около 16,5 млн. из них (на 2013 г.) являлось мигрантами и их потомками. Чистый прирост населения за счёт мигрантов в Германии составил с 1991 по 2013 — 5,4 млн. человек. Этот процесс характерен не только для экономически развитых стран Евразии. Для сравнения, население США составляло на апрель 2015 — 326 млн. человек. С 2000 до 2010 оно увеличилось примерно на 10%, прежде всего, за счёт миграции<sup>5</sup>.

Таким образом, население России, составлявшее почти 148 млн. в 1990 г. сократилось к 2010 г. до 143 млн. За 20 лет Россия потеряла 5 миллионов населения (примерно 250 тысяч в год). То есть, только для поддержания своего трудового рынка (даже в период стагнации) российская экономика должна была заполнить образовавшийся многомиллионный вакуум. Эти демографические потери могут восполняться исключительно миграционными приобретениями. В случае же экономического роста (что неизбежно) возникнет ещё большая потребность в новых миллионах рабочих рук. Чем быстрее идёт экономический рост — тем выше потребность даже в малоквалифицированных кадрах, и растущей экономике требуются всё новые и новые миллионы «гастарбайтеров». Сам немецкий

термин «гастарбайтер» приобрёл широкую популярность в 60-е - 70-е гг. XX в., когда немецкое правительство поощряло приток в страну иностранных (прежде всего турецких) рабочих. В этом отношении Россия отчасти повторяет путь Запада. Для экономического роста нашей стране необходимы технологии и инвестиции с Запада (в широком его понимании) и трудовые ресурсы, готовые работать за незначительную зарплату, с Востока. Для стран Европы (главные страны-реципиенты мигрантов), впрочем, действуют те же самые экономические законы. Вероятно, канцлер Германии Ангела Меркель с чисто экономической точки зрения поступает рационально, приняв более 1 млн. новых мигрантов только в 2016 г. Разумеется, это сделано не только из соображений гуманности и благотворительности. Очевидно, что немецкое руководство отдаёт себе отчёт в том, что подавляющее большинство вновь прибывших является не столько политическими беженцами, сколько трудовыми (или шире «социально-экономическими») мигрантами. Тем не менее, Германию это не пугает. Ведь, очевидно, что европейская экономика во многих отраслях уже не может выдержать конкуренцию с Китаем, огромным резервуаром дешёвой рабочей силы. По мере социально-экономического развития Китая эта конкуренция будет затрагивать и более высокотехнологичные производства, оставшиеся монополиями Запада. Выходом для Европы могло бы стать «удешевление» своей рабочей силы, или, по крайней мере, высвобождение квалифицированных рабочих исключительно для высокотехнологических производств, с передачей низкоквалифицированной работы гастарбайтерам за минимум зарплаты. Кроме того, возможно, что А. Меркель создаёт необходимый трудовой резерв, в ожидании будущего роста немецкой экономики. Предполагается, что в ожидании экономического бума мигранты успеют выучить язык и отчасти интегрироваться и «акклиматизироваться» (лучший термин, чем «ассимилироваться») в немецком обществе.

Откуда направляются основные миграционные потоки в страны-реципиенты? Во многом, маршруты трудовой миграции определены исторически. Прежде всего, стремясь к улучшению своего экономического положения, в страны-метрополии едут жители их бывших колоний. Психологически это легко объяснимо — люди знают, куда они едут и в какой-то степени владеют языком страны-реципиента. Разумеется, при любом виде трудовой деятельности рабочая сила должна говорить на языке страны-реципиента. Таким образом, направления миграционных потоков в значительной степени задаются лингвистическим фактором. Так, подавляющая часть иммигрантов едет в Россию из менее экономически развитых стран СНГ (Узбекистан, Таджикистан, Украина и т.д.) Значительная часть мигрантов прибывает во Францию из бывших африканских колоний этой страны (арабские государства Магриба, франкоязычные страны Африки южнее Сахары). Из других стран Европейского Союза значительный поток мигрантов во Францию наблюдается из родственных по языку «романских» стран, где изучение французского широко распространено в системе местного среднего образования (Португалия, Испания, Италия, Румыния). В Великобританию также активно едут граждане «Британского» Содружества, но не только они. Английский становится широко распространённым международным языком, который учат во всех странах мира. Поэтому не удивительно, что среди мигрантов присутствуют жители не только традиционно «англофонных» стран, но и граждане государств, исторически не имевшие тесной связи с Англией (например, поляки). Мигранты, направлявшиеся в Германию в 80-е — 90-е гг. XX в. из стран СНГ (более 2 миллионов человек) и Восточной Европы в какой-то степени владели немецким языком (или учили его у себя на родине). Остальным мигран-

2 Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 10. — С. 8.

3 Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/PrPopul2017.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/PrPopul2017.xls) (дата посещения: 17.01.2017).

4 L'office francais de l'immigration et de l'integration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ofii.fr> (дата посещения: 10.01.2017).

5 Worldometers — population [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.worldometers.info/world-population/us-population> (дата посещения: 10.01.2017).



там приходилось изучать немецкий язык на месте (турки и др.). Как известно, распространение немецкого языка в мире за пределами Европы невелико (уже после Первой мировой войны немцы лишились всех своих колоний, не оставив в них заметного лингвистического следа), но в социальном и экономическом плане Германия настолько привлекательна как страна-реципиент, что языковые трудности иммигрантов не путают.

Экономические причины заинтересованности стран-реципиентов в иммиграции очевидны. Иммигранты необходимы любой европейской экономике. В экономическом плане трудовая миграция является значимым фактором для дальнейшего успешного социально-экономического развития. Эта миграция вызвана естественными причинами и противодействует ей часто не имеет экономического обоснования. Но экономика, хотя и может подчинить себе политику, но не властна над языком и культурой. Даже с точки зрения ортодоксальных марксистов язык не является простой «надстройкой» над экономическим базисом. Связи языка и экономики гораздо сложнее. Экономический и языковой фактор часто действуют в разных направлениях. Так, например, решая экономические задачи, мы одновременно создаём социальные (лингвополитические) проблемы внутри нашего общества. Чисто экономический подход предполагает, что, так как для работы необходим язык, то трудовые мигранты или уже владеют им в достаточной степени, или же по необходимости быстро выучат его на месте. Далее последует неизбежная социализация детей мигрантов в школе, интеграция и, в конечном итоге, ассимиляция. Таким образом, бывшие иммигранты неизбежно волеются в языковое сообщество, которое и составляет европейскую нацию в современном понимании.

Однако процесс интеграции не столь односторонен. Многие мигранты либо вообще не владеют национальным языком принимающей страны, либо могут объясняться только на «волапюке», что вызывает раздражение и неприятие мигрантов чужой языковой средой. Кроме того к языковому фактору (как его неизбежный спутник) добавляется фактор культуры и разных поведенческих стереотипов. Учёт языкового фактора в трудовой миграции крайне необходим для успешной интеграции «гастарбайтеров» и постепенной потери ими своего «гостевого» статуса. В противном случае многие страны-реципиенты получают бытовое «столкновение цивилизаций» как в подъезде, так и на улице, как в сфере торговли, так и в сфере обслуживания. Не знающие (или плохо знающие) чужой язык иммигранты не могут интегрироваться в принимающее общество и часто отгораживаются от него невидимыми стенами языкового «гетто», которыми становятся целые городские кварталы. В этих обособленных языковых и культурных сообществах создаётся благоприятная почва для расцвета преступности и терроризма. Они существуют как иноязычные и инокультурные анклав на территории другой страны и представляют собой трудноразрешимую проблему, причём, в этот раз, уже без всяких «конкурентных преимуществ». Очевидно, что на социальный вызов иммиграции возможны два противоположных политических ответа.

## 2. «Пиквикианство» и «атавизм»

В странах Запада существуют два основных «парадигмальных» подхода к миграции. Они очевидно проявляются как в теоретическом плане, так и в сфере реальной политики. Первый из них является господствующим на данном этапе исторического развития. Он теснейшим образом связан с экономическим взглядом на миграцию, а также с концепциями глобализации, политикоректности, плюрализма и мультикультурализма. Условно эта современная западная доминирующая

идеологическая парадигма может быть обозначена как Politically Correct West Ideology (PCWI-c) или «пиквикианство» (мы помним, что герои «Посмертных записок Пиквикского клуба» Чарльза Диккенса, весьма образованные и гуманистически настроенные англичане, называли себя «пиквикианцами»). Выступая за полную и повсеместную демократизацию в мире, последовательный демократизм в своей стране (для всех социально уязвимых категорий граждан и неграждан) и универсализм либеральных принципов для всего мира (глобализм), сторонники этой парадигмы пытаются создать новый лучший мир, отчасти подобный идеальному обществу всемирного коммунизма. Но, так же как и «пиквикианцы» Диккенса, сторонники этой теории часто сталкиваются с некоторым несоответствием реальных и ожидаемых результатов применения их идей к социальной практике, что особенно ярко проявляется в миграционной политике. Теоретики марксизма считали, что логика экономического развития капитализма естественно ведёт к постепенному отмиранию национальных государств и даже самих национальностей. Они верили, что рано или поздно в результате складывания единого хозяйственного механизма на нашей планете после победы социализма постепенно возникнет и единое человечество, говорящее на одном языке. Однако, в тактических целях, по их мнению, на данном этапе развития не нужно препятствовать использованию национальных языков, чтобы избежать языковой «принудительности», которая вызовет негативную реакцию и затруднит путь к «светлому будущему». Как писал Ленин: «Мы, разумеется, стоим за то, чтобы каждый житель России имел возможность научиться великому русскому языку. Мы не хотим только одного: элемента принудительности. Мы не хотим загонять в рай дубиной. Ибо сколько красивых фраз о «культуре» вы ни сказали бы, обязательный государственный язык сопряжён с принуждением, с вколачиванием. Мы думаем, что великий и могучий русский язык не нуждается в том, чтобы кто бы то ни было должен был изучать его изпод палки. Мы убеждены, что развитие капитализма в России, вообще весь ход общественной жизни ведёт к сближению всех наций между собою. Сотни тысяч людей перебрасываются из одного конца России в другой, национальный состав населения перемешивается, обособленность и национальная заскорузлость должны отпасть. Те, кто по условиям своей жизни и работы нуждаются в знании русского языка, научиться ему и без палки»<sup>6</sup>.

Разумеется, вряд ли можно говорить о прямой теоретической преемственности ортодоксального марксизма и современного «пиквикианства». Но чисто экономический подход влечёт за собой сходные практические установки. Возможно, что мультикультурализм повторяет логику марксизма, и предполагает через тактическую защиту языков и этносов («культурное многообразие», мультикультурализм) перейти к их последующему постепенному (и естественному) стратегическому исчезновению в эпоху глобализации, которая будет характеризоваться использованием единого планетарного языка (разумеется, английского) и политико-экономической унификацией. Однако, на практике марксистский прогноз не оправдался. Весьма маловероятно, что и теория пиквикианства также сможет воплотиться на практике в обозримом будущем. А негативные последствия этого подхода вырисовываются уже сейчас. Язык – серьёзный политический инструмент, и мультикультурализм это не безобидная тактическая игрушка. Золушка-гастарбайтер может превратиться не в принцессу (как планировалось), а во Франкенштейна.

6 Ленин В.И. Нужен ли обязательный государственный язык? Полное собр. соч. – Т. 24. – М., 1961. – С. 294.

Вторая концепция, которая (опять-таки условно) может быть обозначена как *Alternative Traditional Autochthonous West Ideology* (ATAWI-sm, «атавизм»), опирающаяся на лозунг национальной культуры и концепцию национальной идентичности, также набирает силу на современном Западе. С точки зрения «атавизма» мигранты крайне опасны для страны-реципиента. Неэкономические факторы, с точки зрения данной концепции, имеют ключевое значение, и «культура» рассматривается как базис любой социальной организации. Поэтому «защита» национальной и культурной идентичности должна противостоять лозунгу мультикультурализма. Сторонники политического «атавизма», хотя порой и приводят экономические аргументы против миграции (прежде всего, рост безработицы), тем не менее, не считают их основными. Главной опасностью представляется рост преступности, активизация терроризма и постепенная потеря «национальной идентичности» принимающей страны. Эти взгляды, например, развивал американский исследователь С. Хантингтон (автор знаменитого «Столкновения цивилизаций») в своей книге «Кто мы?»: «Никогда раньше в Америке не было такой иммиграции, большинство представителей которой говорило бы на общем неанглийском языке. Преобладание испаноговорящих иммигрантов, близость их родных стран, компактная географическая локализация новых переселенцев, невозможность остановить или хотя бы существенно сократить иммиграционный поток..., поддержка американскими элитами принципов мультикультурализма, двуязычное образование..., требования ввести испанский язык в качестве второго официального в официальных документах и объявить знание этого языка обязательным для государственных служащих, – таковы реалии сегодняшнего дня, преобразующие Америку».<sup>7</sup> По мнению Хантингтона, в итоге «массированная «латинская» иммиграция... может превратить Америку в страну «двойной культуры» (английской и испанской), что окончательно расколет общество».<sup>8</sup> Разумеется, автор полемизирует с «пиквикианством»: «Часть представителей американских элит достаточно благосклонно относится к превращению Америки в космополитическое общество... Подавляющее же большинство американской публики привержено национально-патриотической альтернативе и укреплению существовавшей на протяжении столетий американской идентичности».<sup>9</sup> Причём, Хантингтон полагал, что именно «языковой фактор сделался определяющим признаком американской идентичности». Таким образом, по его мнению, иммиграция не была опасна для США до тех пор, пока не угрожала языковому единству американской нации. На практике эти взгляды должны выражаться в отраживании стенами от соседних стран и в целенаправленной ассимиляции мигрантов для сохранения своей культурной идентичности. Политически эта парадигма приобретает всё большее значение. Зачастую её сторонники в своих программах выступают одновременно и против глобализации и против миграции (от Дональда Трампа до Марин Ле Пен). Очевидно, что рост влияния консервативных и ультраправых партий является прямым следствием усиления миграционных потоков, увеличения количества мигрантов в развитых западных государствах.

### 3. Лингвополитический анализ миграционной проблемы

Как и всегда, истину, видимо, надо искать где-то посередине между этими двумя крайними полюсами, отражающими экономические (первый) и культурные (второй) императи-

вы. Что связывает экономику и культуру, что является базовой необходимостью для самого существования любой социальности, для любого социального действия? Очевидно, что это язык как инструмент коммуникации. Именно этот необходимый инструмент социальной коммуникации выступает как важнейший фактор и в экономике и в культуре. Причём, очевидным фактом является как разница языков, так и постоянное соприкосновение и взаимодействие друг с другом представителей разных языковых сообществ. Причём, зачастую, языковой признак выступает в качестве доминирующего национального признака. Разумеется, значение «национального» фактора в любом социальном и политическом процессе очень велико. Игнорирование его (или оттеснение в пользу экономики на окраину научного исследования) может привести к искажённому восприятию реальности. Очень часто используется расхожая фраза о «национальной риторике для прикрытия экономических интересов». Но точно так же может быть использована и «экономическая риторика для прикрытия национальных интересов» (взглянем, например, на деятельность Китая в Африке). Экономический фактор и «национальный» фактор выступают зачастую как равноправные факторы в политике любого уровня (от регионов до сферы международных отношений). С огромной значимостью экономики в принципе никто не спорит. Тут всё сказано, начиная с Маркса. Но значение «национального» фактора признаётся не столь единодушно. Впрочем, и сам термин «нация», конечно, не совсем удачен, потому что он отражает весьма сложную языковую (во всех смыслах) реальность. С нашей точки зрения в современном мире нация (или национальность) может, несмотря на все кажущиеся исключения, прежде всего, рассматриваться как языковое сообщество. Таким образом, национальный фактор становится, прежде всего, языковым фактором, который и выступает в паре с экономическим как определяющий в любом социальном процессе.

Никто не спорит с тем, что экономика имеет свои законы и оказывает серьёзное влияние на социально-историческое развитие. Но никакая совместная экономическая деятельность невозможна без общего языка. Экономическую деятельность осуществляется через языковые коллективы и в языковых коллективах. Следовательно, существуют некоторые закономерности как в развитии любого языкового сообщества, так и во взаимодействии языковых сообществ друг с другом. Например, при продолжительном взаимодействии (коммуникации) двух (и более) языковых сообществ в рамках единого государства неизбежно возникает феномен двуязычия. Причём, практически всегда изучается язык более многочисленного языкового сообщества. Двуязычие рано или поздно приводит к отказу от своего родного «миноритарного» языка в пользу языка-посредника (даже в случае религиозной обособленности носителей миноритарного языка – как, например, в случае Ирландии). Главным фактор «победы» языка в межязыковом взаимодействии – размер языкового сообщества (количество носителей), главный фактор дальнейшего слияния всех членов нового языкового сообщества в единую языковую и национальную общность – отсутствие сегрегации по религиозным или другим социальным причинам и усиление экономической связи. Кроме того, можно с определённой долей уверенности говорить о связи языка (нации) и «национальной» идеологии (мировоззрения). Язык предлагает свою жёсткую «языковую картину мира», в какой-то степени определяющую систему мышления носителя языка. Любая «чужая» идеология неизбежно адаптируется под новую языковую среду, происходит её «перевод» для нужд другого языкового сообщества.

В реальном историческом развитии обычно экономика «тащит» общество вперёд, к новым социально-экономиче-

7 Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской идентичности. – М., 2004. – С. 45-46.

8 Там же. – С. 47.

9 Там же. – С. 572.

ским изменениям. Язык же «консервирует» старую социальную практику (как «культура» в концепции Толкотта Парсонса). Причём, на практике экономика и язык всегда действуют в связке. Язык самого крупного языкового сообщества автоматически становится языком экономической коммуникации, необходимой всем членам общества. Учитывая этот фактор, в принципе можно (как в Европе, так и в России) не предпринимать никаких дополнительных «волонтаристских» усилий для сохранения статуса языка-посредника (как это и предлагал Ленин). Экономика (эта «невидимая рука рынка») всё делает сама – постепенно разрушит все языковые и культурные перегородки, вне зависимости от противодействия языков малых иммигрантских языковых сообществ. В принципе, целенаправленная языковая политика не является в данном случае основным фактором для интеграции мигрантов в основное языковое сообщество. Любое «культурное» противодействие будет нивелировано экономическими императивами. Как гласит арабская пословица: «Собака лает – ветер носит, а караван идёт». Однако, в случае слишком большого количества иммигрантов, говорящих на одном и том же языке, могут постепенно появиться целые «этнические районы», в которых вся социальная коммуникация будет осуществляться на языке мигрантов и тем самым отпадёт экономическая надобность в изучении государственного языка. Такая миграция грозит превратиться в колонизацию (как это случилось, например, в сербском крае Косово). Именно для предупреждения подобного негативного развития событий государство должно выступать не только в качестве жандарма (в борьбе с преступностью и терроризмом), но и как проводник государственной языковой политики (направленной не против экономического процесса, но идущей в его русле). Ведь «государство – это не только правительство, принимающее властные решения, но и результат исторической эволюции, культурное пространство, национальное образование, способ обеспечения общего блага, сфера действия общей воли, механизм социальной коммуникации и пр.»<sup>10</sup>. Поэтому, речь, скорее, может идти не о принуждении к изучению государственного языка, а о создании наиболее благоприятных условий для его изучения. В одном государстве языки в принципе не могут быть равны по своим общественным функциям. Использование только русского языка во всех официальных и, даже шире, социальных отношениях, нуждается в законодательном закреплении. Функции языков мигрантов не должны выходить за рамки домашнего, семейного использования (да и то временно, в первом поколении). Все социальные функции иммигрант с необходимостью должен осуществлять на русском языке, являющимся государственным языком Российской Федерации. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» в пункте «Задачи по поддержке русского языка Российской Федерации и языков народов России» гарантирует: «Создание оптимальных условий для сохранения и развития языков народов России, использования русского языка как государственного языка Российской Федерации, языка межнационального общения и одного из официальных языков международных организаций»<sup>11</sup>. Кроме того приветствуется

«использование в системе образования двуязычия и многоязычия как эффективного пути сохранения и развития этнокультурного и языкового многообразия российского общества». Но это не должно относиться к языкам трудовых мигрантов. Как и во Франции, в России также должно проводиться чёткое разграничение между «языками национальных меньшинств» и «иммигрантскими языками»<sup>12</sup>. В случае иммиграции целью языковой политики должен выступать не иллюзорный мультикультурализм, а интеграция иноязычных групп в языковое сообщество страны-реципиента.

Мультикультурализм (как разновидность апартеида) не нужен и чреват негативными социальными последствиями. В данном случае в качестве приоритета должны выступать национальные интересы, а не абстрактные требования глобализации (русский язык вряд ли станет глобальным чисто по демографическим данным). Усиление изучения русского языка это путь к интеграции мигрантов. Если волапюк превратится в «великий и могучий», то исчезнет и большинство культурных барьеров. Причём, это будет полезно не только для государства и для русскоязычного языкового сообщества, но и для самих иммигрантов. Как гласит ещё одна арабская пословица: «Man ta'allama lughata qawmin amina sharahum» – «Кто выучил язык другого племени, спасся от их злобы».

#### Пристатейный библиографический список

1. Ермолина М.А. В. Л. Толстых: лауреат премии им. Ф.Ф. Мартенса (2016). Интервью с Владиславом Леонидовичем Толстых, заведующим кафедрой международного права Новосибирского государственного университета, ведущим научным сотрудником Института философии и права Сибирского отделения РАН // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 11 (102).
2. Ленин В.И. Нужен ли обязательный государственный язык? Полное СОБР. соч. – Т. 24. – М., 1961.
3. Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10.
4. Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской идентичности. – М., 2004.
5. Червинский П., Надель-Червинская М. Толково-этимологический словарь иностранных слов русского языка. – Тернополь, 2012.
6. L'office francais de l'immigration et de l'integration [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ofii.fr> (дата посещения: 10.01.2017 г.).
7. Worldometers – population [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.worldometers.info/world-population/us-population> (дата посещения: 10.01.2017 г.).

10 Ермолина М.А. В.Л. Толстых: лауреат премии им. Ф.Ф. Мартенса (2016). Интервью с Владиславом Леонидовичем Толстых, заведующим кафедрой международного права Новосибирского государственного университета, ведущим научным сотрудником Института философии и права Сибирского отделения РАН // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 11 (102). – С. 10-14.

11 Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/36512> (дата посещения: 12.01.2017).

12 Там же.

**ЙОРДАНОВСКИ Стевица**

магистр международного права, аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В РАМКАХ АФРИКАНСКОГО СОЮЗА

Сотрудничество государств в рамках международных организации регионального характера, без всяких сомнений, способствует развитию международного права в сфере вынужденной миграции. Африканский союз, а также сотрудничество между его государствами-членами занимает особое место таких организаций благодаря уникальному подходу в поиске решений. Автор попытался раскрыть особенности сотрудничества государств в рамках Африканского союза, а также выделить основные характеристики международных документов, принятые в рамках Африканского союза.

Ключевые слова: вынужденная миграция, Африканский союз, беженцы, сотрудничество государств.

**JORDANOVSKI Stevica**

LL.M. of international law, Ph.D. candidate the Moscow State Institute (University) of International of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation



Йордановски С.

## INTERNATIONAL COOPERATION OF STATES IN THE FIELD OF FORCED MIGRATION IN THE FRAMEWORK OF THE AFRICAN UNION

Cooperation among states through regional organizations support the development of law in the area of forced migration. The African Union and the relationship with the Member states have special place among the regional organizations because of the unique manner of problem solution. The author sought to specify the essential features of the cooperation among the African countries and the main documents in the area of forced migration adopted under the framework of the African Union.

Keywords: forced migration, African Union, refugees, cooperation of the states.

Континент Африка традиционно является регионом, порождающим наибольшее количество вынужденных мигрантов. Об этом свидетельствует статистика Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, где на протяжении последних 10 лет африканский континент занимает лидирующую позицию. На 2012 год общее количество беженцев и вынужденных переселенцев составляет 35 833 335, из них 11 979 802 относятся к Африке, а на 2016 год это количество увеличилось до 19 369 916<sup>1</sup>.

Причины миграционных потоков в Африке многообразны. Основной причиной массовой миграции на данном континенте являются межгосударственные и внутрисоциальные конфликты. Но, с другой стороны, чрезвычайно низкий уровень жизни в большинстве стран региона, политическая нестабильность, экологические катастрофы и стихийные бедствия также играют огромную роль в увеличении потока лиц, ищущих убежища. Об этом говорил еще бывший Генеральный секретарь ООН, Бутрос Бутрос Гаали, который отметил, что крайне тяжело провести четкую и ясную границу между военными конфликтами и стихийными бедствиями, которые способствуют появлению лиц, ищущих убежища<sup>2</sup>.

История сотрудничества африканских государств в сфере вынужденной миграции на универсальном уровне берет начало с конца 50-х гг. Тогда впервые за всю историю данного

континента, такие государства как Тунисская Республика, Алжир, Мадагаскар, Нигерия, Танзания и другие начали присоединяться к Конвенции по делам беженцев от 1951 года<sup>3</sup>. Данная тенденция длилась не очень долго, так как в конце 50-х и начале 60-х гг. стали нарастать вооруженные столкновения африканских государств.

Военные конфликты на территории Африки принудили международное сообщество пересмотреть Конвенцию от 1951 года и окончательно снять ограничения *ratione temporis* и *ratione loci*<sup>4</sup>, поскольку количество лиц, ищущих убежища, постоянно увеличивалось, а с другой стороны, на территории Африки отсутствовал правовой механизм регулирования вопросов миграции. В результате был принят протокол к Конвенции о правовом статусе беженцев<sup>5</sup>, который стал юридической основой для развития сотрудничества африканских государств в сфере вынужденной миграции на региональном уровне<sup>6</sup>.

Первые результаты сотрудничества африканских государств появились сразу после принятия Протокола. В 1969 году в Аддис-Абебе (Эфиопия) состоялась Конференция аф-

1 Официальный сайт УВКБ ООН. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html> (дата обращения: 14.12.2016).

2 Подробнее об этом см.: Астахов С. Правовое положение беженцев в международном праве // Ученые записки ОГУ. Серия: Гуманитарные и социальные науки. - 2009. - № 1.

3 Официальный сайт УВКБ ООН. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c89.html> (дата обращения: 14.12.2016)

4 Подробнее об этом см.: Иванов Д.В., Бобринский Н.А. Правовой статус лиц, ищущих убежища, в современном международном праве. – М.: Статут, 2009.

5 Протокол, касающийся статуса беженцев (Подписан в г. Нью-Йорке 31.01.1967) // Бюллетень международных договоров. - 1993. - № 9. - С. 28-31.

6 Weis P. The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and some questions on the Law of Treaties. BYIL42. 1967. - P. 39-70.

риканских государств в рамках Организации Африканского Единства (далее – ОАЕ) по правовым, экономическим и социальным аспектам проблемы африканских беженцев. На Конференции все участники единогласно согласились с тем, что предоставление убежища является мирным и гуманитарным действием и не должен рассматриваться как недружественный акт. Данное утверждение нашло свое место в Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке<sup>7</sup>, где были утверждены основные направления дальнейшего сотрудничества африканских государств.

Положения Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке обязуют участников предоставлять ежегодный отчет Генеральному секретарю ОАЕ об осуществлении Конвенции, а также об изменениях в национальном законодательстве в сфере вынужденной миграции и об условиях жизни беженцев в принимающем государстве<sup>8</sup>. Таким образом, на основе полученной информации Генеральный секретарь ОАЕ готовит ежегодный отчет, который представляется перед главными органами ОАЕ, которые в свою очередь, дают свою оценку и заключение.

Таким образом, в рамках Конвенции был разработан некий механизм контроля за соблюдением норм Конвенции. В отличие от ОАЕ, подобный механизм отсутствует практически во всех других региональных организациях. Важно отметить, что в рамках Конвенции существует также Африканская комиссия по правам человека и народов, которая рассматривает сообщения государств-членов о грубых нарушениях прав человека. Частные жалобы не подлежат рассмотрению со стороны комиссии.

После принятия Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке сотрудничество африканских государств стало двигаться по восходящей линии. Анализируя политическую реальность континента, а также огромное содействие со стороны ООН, в рамках ОАЕ было принято большое количество международных документов в сфере вынужденной миграции. Среди них необходимо выделить Африканскую хартию прав человека и народов (далее – Африканская хартия), принятая ОАЕ в 1981 году<sup>9</sup>.

Африканская хартия является результатом активной работы представителей государств по вопросам прав человека и миграции. Африканскую хартию следует рассматривать в качестве уникального документа не только для африканского континента, но также и в контексте все возрастающего числа региональных договоров в области прав человека, адаптированных к особенностям нужд и интересов тех регионов, в рамках которых они действуют<sup>10</sup>.

К хартии были приняты два протокола. Первый был принят в 1998-м году, с помощью которого был создан Африканский суд по правам человека, в качестве второго контролирующего органа за исполнение и нарушение Хартии. Председатель Африканского союза профессор А. Конон, выступая по случаю вступления Протокола в силу, заявил, что Суд «является ключевым органом Африканского союза, который, дополняя

мандат Комиссии по правам человека, будет способствовать строительству справедливого, объединенного и мирного континента, свободного от страха, нужды и невежества»<sup>11</sup>.

Второй протокол был принят в 2003-м году (Протокол «Мапуту»<sup>12</sup>), который касается прав женщин. Протокол гарантирует женщинам равный с мужчинами доступ к процедурам получения статуса беженца и равный с мужчинами набор прав, вытекающий из получения этого статуса (ст. 4). Оба протокола, к сожалению, оказались не очень актуальными, так как первый протокол был ратифицирован 25 государствами, а второй 27 государствами Африки<sup>13</sup>.

В начале XXI века произошли крупные политические изменения на континенте. Низкий уровень экономических достижений государств, а также современные направления политической и экономической интеграции африканских стран, привели к переосмыслению характера деятельности ОАЕ. Африканские государства приняли решение преобразовать ОАЕ в организацию нового типа, в результате чего была создана новая организация, известная под именем Африканский союз (далее – АС)<sup>14</sup>.

В конституционном акте АС были закреплены основные принципы сотрудничества государств-членов данной организации. По сути, Устав АС подтвердил основные принципы международного права, содержащиеся в Уставе ООН. Среди основных целей и принципов вопрос о вынужденной миграции в Уставе не поднимается, но с другой стороны, африканские государства обязываются соблюдать все международные договоры, принятые в рамках ОАЭ и в других международных универсальных организациях.

Формирование АС не остановило сотрудничество государств в сфере вынужденной миграции. На саммите африканских государств в рамках АС в Кампале 22 ноября 2009 года была принята Конвенция о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке, известная в литературе как Кампальская конвенция<sup>15</sup>.

По своему содержанию Кампальская конвенция в целом следует Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны от 1998 г., хотя предоставляет меньшую защиту от дискриминации, сужая перечень противоправных оснований для проведения различий, и оставляет несколько нерешенных вопросов, среди которых два имеют особое значение. Первый касается ответственности за нарушение обязательств из Конвенции, ибо механизм имплементации практически отсутствует. Второй – статуса негосударственных образований, в особенности их ответственности, применительно к обязательствам данной Конвенции. Однако, несмотря на недостаточную переработку некоторых положений, Кампальская конвенция является первым международным актом по

7 Конвенция ОАЕ 1969 г., регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке / Гай Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. - М.: ЮНИТИ, 1997. - С. 479-483.

8 Там же.

9 Африканская Хартия прав человека и народов 1981 г. // Международные акты о правах человека: сб. документов / сост. и вступ. ст.: В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. - М.: Норма, Инфра-М, 1998. - С. 737.

10 Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учеб. пособие. - М.: Статут, 2013. - С. 34-76.

11 Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сираба Д. и др. Африканская система защиты прав человека // Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие / отв. ред. А.Х. Абашидзе. - М.: РУДН, 2012. - С. 214.

12 Мапуту, известный как Луренсо Маркес перед независимостью, является столицей и самым большим городом Мозамбика.

13 Диоманде Дро Хиасинте. Генезис международно-правовой защиты окружающей среды в Африке // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. - 2013. - № 4.

14 Официальный сайт организации Африканского союза. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.au.int/en](http://www.au.int/en) (дата обращения: 08.01.2016).

15 Конвенция Африканского союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке (Кампальская конвенция). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.refworld.org.ru/docid/54e454094.html> (дата обращения: 10.01.2017).

проблемам внутреннего перемещения, охватившим целый континент, и вторым договором в этой сфере вообще. Наряду с Конвенцией о специфических аспектах проблем беженцев в Африке 1969 г. она станет международно-правовой основной для защиты беженцев и внутренне перемещенных лиц на африканском континенте, который с давних пор является континентом с наибольшим числом вынужденных мигрантов в мире<sup>16</sup>.

В новейшей истории африканских государств, помимо укрепления межгосударственного сотрудничества на территории Африки, очень активно развивается и сотрудничество между АС с другими региональными международными организациями. Огромные потоки вынужденных мигрантов из Ливии, Гвинеи, Эритреи, Сомали и других государств<sup>17</sup> в странах Европейского союза привели к усиленному сотрудничеству между АС и ЕС по вопросам вынужденной миграции, с целью окончания так называемого Рабатского процесса<sup>18</sup>.

В заключении можно сказать, что сотрудничество африканских государств в сфере вынужденной миграции по сравнению с другими международными организациями регионального характера развивается очень активно. В рамках АС огромные усилия прилагаются анализу международно-правовых документов в сфере вынужденной миграции. Таким образом, устраняются все недостатки в процессе внедрения норм международного права в рамках АС. Об этом достаточно красноречиво говорит Конвенция по правовым, экономическим и социальным аспектам проблемы африканских беженцев; несмотря на то, что она является региональным документом закрытого типа<sup>19</sup>, в международном праве считается, что данная Конвенция наиболее точно и подробно охватывает проблему беженцев и вынужденных переселенцев<sup>20</sup>. По этому принципу была принята и Африканская хартия, которая является наиболее универсальным договором из подобных региональных договоров. В литературе общепринято рассматривать Африканскую хартию в качестве уникального документа не только для африканского континента, но также и в контексте все возрастающего числа региональных договоров в области прав че-

ловека, адаптированных к особенностям нужд и интересов тех регионов, в рамках которых они действуют<sup>21</sup>.

На данный момент основной уклон делается на укрепление сотрудничества с ЕС по вопросам регулирования международной миграции. Многие документы были приняты как со стороны ЕС, так и со стороны АС, и предполагается, что в ближайшем будущем можно ожидать, что сотрудничество между этими международными организациями выйдет на новый уровень.

#### Пристатейный библиографический список

1. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сираба Д. и др. Африканская система защиты прав человека // Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие / отв. ред. А.Х. Абашидзе. - М: РУДН, 2012.
2. Астахов С. Правовое положение беженцев в международном праве // Ученые записки ОГУ. Серия: Гуманитарные и социальные науки. - 2009. - № 1.
3. Иванов Д.В., Бобринский Н.А. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве. - М.: Статут, 2009.
4. Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учеб. пособие. - М.: Статут, 2013.
5. Beyani Ch. The role of human rights bodies in protecting refugees // Human rights and refugees, internally displaced persons and migrant workers. Essays by memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton / ed. by A.F.Bayefsky. Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
6. Philippe Fargues, Sara Bonfanti. When the best option is a leaky boat: why migrants risk their lives crossing the Mediterranean and what Europe is doing about it, October 2014, Migration policy center, [Electronic resource]. URL: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33271/MPC\\_PB\\_2014-05.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33271/MPC_PB_2014-05.pdf?sequence=1)
7. Weis P. The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and some questions on the Law of Treaties. BYIL42. 1967.

16 Официальная страница кафедры международного права Российского Университета Дружбы Народов. [Электронный ресурс]. - режим доступа: [http://law.rudn.ru/index.php?id\\_section=6&id\\_post=1053](http://law.rudn.ru/index.php?id_section=6&id_post=1053) (дата обращения: 08.09.2016).

17 Philippe Fargues, Sara Bonfanti. When the best option is a leaky boat: why migrants risk their lives crossing the Mediterranean and what Europe is doing about it, October 2014, Migration policy center, [Electronic resource]. URL: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33271/MPC\\_PB\\_2014-05.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33271/MPC_PB_2014-05.pdf?sequence=1)

18 10-11 июля 2006 г. в Рабате (Марокко) состоялась первая Евроафриканская министерская конференция по вопросам миграции и развития более 50 европейских и африканских стран. На конференции была принята Рабатская декларация и план действия по ее реализации. Задача Рабатской конференции состояла в выработке единого подхода для стран происхождения, транзита и назначения мигрантов, в совокупности составляющих западноафриканский миграционный путь, по которому мигранты движутся в Европу из стран Северной, Центральной и Западной Африки. - См.: Голованов А.С., Киселева Е.В. Сотрудничество Европейского Союза и Африканского Союза по вопросам миграции: три поколения соглашений // Евразийский юридический журнал. - 2014. - № 3 (70). - С. 53-57.

19 Членами конвенции могут стать только государства, территориально находящиеся на африканском континенте.

20 Veyani Ch. The role of human rights bodies in protecting refugees // Human rights and refugees, internally displaced persons and migrant workers. Essays by memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton / ed. by A.F.Bayefsky. Martinus Nijhoff Publishers, 2006. - P. 273.

21 Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учеб. пособие. - М.: Статут, 2013. - С. 34-76.

## КАЦЫ Дмитрий Васильевич

кандидат исторических наук, доцент кафедры европейских исследований Санкт-Петербургского государственного университета

### СОВРЕМЕННАЯ УКРАИНА: НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

В статье проанализирован ряд особенностей трансформации миграционных процессов на территории современной Украины. Делается вывод о том, что в силу затяжного внутреннего кризиса и существующих правил взаимодействия со странами запада миграция украинского населения станет интенсивнее, не превращаясь при этом в существенный фактор, определяющий позитивную перспективу развития всей страны.

Ключевые слова: Украина, мигранты, миграционные потоки, деиндустриализация, трудоустройство населения.

## KATSY Dmitry Vasiljevich

Ph.D. in History, associate professor of the European Studies sub-faculty, Saint Petersburg State University



Кацы Д. В.

### CONTEMPORARY UKRAINE: SOME FEATURES OF MIGRATION

The article analyses some peculiar properties of migration processes on the territory of contemporary Ukraine. It concludes that due to protracted internal crisis and the existing rules of interaction with Western states migration of Ukrainian population is likely to intensify without becoming a significant factor in determining the positive future development of the whole country.

Keywords: Ukraine, migrants, migration flows, de-industrialization, population employment.

Развитие кризисной ситуации на Украине в течение последних лет – классический пример практической реализации убеждений мало отличных от взглядов времён биполярного противостояния. В короткий по историческим меркам срок социально-экономическая жизнь ещё недавно признаваемой сравнительно благополучной юго-восточной части страны, куда украинцы нередко переезжали из других областей, сменилась своей противоположностью. Масштабы развивающейся кризисной ситуации ещё не выяснены полностью, однако имеющихся оценок достаточно для понимания того, что данный кризис имеет долговременные последствия<sup>2</sup>.

Цель данной статьи – обоснованно указать, что миграция населения, как в границах территории самой Украины, так и за её пределами, останется одним из актуальных факторов, значимость которого в ближайшие годы будет нарастать, не обязательно позитивно влияя на перспективу развития ситуации в стране в целом. Несомненно, что миграция украинских граждан, реагирующих на экономические и политические перемены в стране, в различной степени скажется и на положении дел в тех странах, куда направляются миграционные потоки.

Миграционные процессы – явление разнообразное и многоуровневое. Среди исследователей принято различать миграцию внешнюю и внутреннюю, экономическую, социальную, политическую, экологическую, трудовую, учебную, семейную и другие виды. Миграция может быть как законной, так и незаконной, возвратной и безвозвратной, временной и

долгосрочной, а также цикличной, добровольной или вынужденной<sup>3</sup>.

Характерно, что в случае постсоветской Украины движущей силой миграционных процессов остаётся совокупность негативных факторов, устранить которые в сравнительно краткосрочный период вряд ли удастся. В то же время общая тенденция к обострению внутренней ситуации в стране сохраняется и прогрессирует. Низкий уровень доходов населения, затяжная стагнация экономики, своеобразие и неочевидность проводимых властями реформ, низкий уровень социальных стандартов и гарантий, угроза перерастания острого внутреннего конфликта в открытую форму гражданской войны – все это способствует тому, что Украина продолжает терять наиболее мобильную и, как правило, конкурентоспособную часть трудоспособного населения.

На фоне упомянутых проблем, в стране за последние годы заметно обострилась проблема бедности. Категория бедных людей значительно пополнилась за счёт внутренних переселенцев, многим из которых не удастся приспособиться к иным жизненным условиям на новом месте<sup>4</sup>. В целом это не способствует интегрированности во многом разрозненного украинского общества, этно-региональные противоречия которого остаются реальностью.

Опираясь на результаты анализа, проведённого канадским исследователем М. Молчановым, можно процитировать, что «украинский выбор Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским союзом, как альтернатива Евразийскому экономическому союзу, сверт страну в хаос и привёл к

1 В поисках лучшей жизни украинцы чаще всего переезжают на Донбасс // Зеркало Недели. - 2012. - 21 марта.

2 Фархутдинов И.З. Евразийская интеграция и испытание украинской государственности в системе международного права // Евразийский юридический журнал. - 2014. - № 12. - С. 15-20.

3 Мукомель В.И. Миграционные процессы в России 1985-2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://last30.ru/issue/migration/research/> (дата посещения: 12.02.2017).

4 Антонюк В.П. Проблема бідності та соціальні ризики для розвитку України // Вістник економічної науки України. – 2016. – № 1 (30) – С. 6-13.

самому серьёзному кризису в области европейской безопасности со времён окончания Холодной войны»<sup>5</sup>. Как отмечалось в исследовании, за четверть века постсоветского существования двумя сравнительными преимуществами украинской экономики продолжали оставаться всего два параметра – дешёвая рабочая сила и природные ресурсы страны<sup>6</sup>. И тем и другим на Украине распоряжались не лучшим образом, но в данном случае важно то, что экспортируемая украинская продукция, как правило, не являлась высокотехнологичной. В то же время импортируемые из стран Европейского союза товары и услуги, напротив, отличались высокой добавленной стоимостью. При таких условиях отрицательный торговый баланс оставался закономерностью для Украины в её отношениях со странами запада, а неизбежные сопутствующие трудности, в том числе растущая неудовлетворённость запросов общества, отчасти компенсировались антироссийской политической риторикой и националистической идеологией.

Следствием данной особенности стал прогрессирующий упадок внутреннего промышленного производства, и возрастание риска дальнейшего сползания Украины на периферию мирового хозяйства, сужения местных рынков труда, массовой неустроенности и постепенной депопуляции бывших индустриальных регионов, как в силу естественных причин, так и вследствие миграции части населения.

Не менее характерной особенностью активизации миграционных процессов стало то, что в ходе столкновения геополитических интересов стран запада и России на постсоветском пространстве, население формально независимой, но фактически несвободной в выборе своих внешнеполитических предпочтений Украины оказалось заложником навязанных ему обстоятельств. Их сумма продолжает вынуждать массу вовлечённых в прогрессирующий конфликт людей прямо или косвенно в нём участвовать. Альтернативой активному или пассивному участию в данном конфликте (в силу личных убеждений, конкретных условий и рода занятий) остаётся необходимость оставлять места предыдущего проживания в поисках более привлекательных социальных перспектив. И то и другое нередко оказывалось выбором из двух зол. В том числе для пяти с четвертью миллионов жителей Донецкой и Луганской областей, почти четырём миллионам которых пришлось испытать последствия резкой дестабилизации общественной жизни непосредственно на себе.

Особенность Донбасса в том, что за постсоветскую историю хаотичной деиндустриализации этого, самого густонаселённого региона Украины, нового экономического возрождения там не произошло. Напротив, структура общественных отношений изменилась так, что местные формы трудоустройства стали в итоге определяться вооружённым насилием, не только сопровождаясь массовым исходом населения, но и переноса решение множества сопутствующих проблем на неопределённое будущее.

В данном ключе трудно ожидать, что возобновление и разрастание активных боевых действий в регионе исключит опасность перерастания текущего противостояния в Донбассе в гуманитарную катастрофу, чреватую обострением и без того нелицеприятной ситуации в стране. Так, например, очеред-

ной виток конфликта, разгоревшегося в конце января 2017 г. в окрестностях Авдеевки и Донецка с применением тяжелого вооружения, был воспринят как действие, демонстрирующее, что, дальнейшая эскалация насилия на Украине – сценарий не только возможный, но многих в сегодняшней украинской власти устраивающий<sup>7</sup>.

Симптоматично, что к исходу 2016 г. у значительного количества украинских граждан накопилась не только усталость, но и явная неудовлетворённость результатами резкого изменения разноректорной геэкономической и геополитической ориентированности государства. Многие стали полагать, что власть наживается на войне и не заинтересована в прекращении жестокого и кровопролитного конфликта на востоке страны. По данным украинских социологов, так в ноябре 2016 г. отвечали 73,6% опрошенных ими респондентов.<sup>8</sup> По тем же данным, многие из опрошенных воспринимали дядищея вооружённое противостояние как борьбу бизнес-структур за сферы влияния (27,3%), а также как искусственно инспирированный повод для обогащения отдельных дельцов на военных поставках, контрабанде и спекуляции (15,2%).

Деятельность действующих властей украинское общество также оценивало критически. Как отмечалось, неудовлетворённость работой центральных органов власти в целом росла. Три четверти (75,5%) опрошенных по данному поводу украинских граждан в той или иной мере не одобряли работу П.Порошенко на должности Президента Украины.<sup>9</sup> Также негативно (71,0%) оценивалась деятельность Премьер-министра В. Гройсмана, Председателя Верховной Рады А. Парубия (70,9%), Генерального прокурора Украины Ю. Луценко (70,6%), главы Национального банка В. Гонтаревой (78,3%). Преимущественно негативно воспринималось и развитие общей ситуации в стране – 72,5% опрошенных с той или иной степенью уверенности указали, что дела в стране идут в неверном направлении<sup>10</sup>.

Учитывая непопулярность действующей власти, неоднократно имевшие место на Украине призывы к введению военного положения в отдельных областях или во всей стране понятны. Данная мера, помимо резкого усиления полномочий власти за счёт существенного ограничения прав граждан, могла бы какое-то время сохранять имеющийся политический режим. В частности, власти получили бы право запретить любые изменения Конституции страны и принудительно отчуждать практически любое частное или государственное имущество для нужд армии. Можно было бы ограничить выезд граждан за рубеж, использовать все мощности и трудовые ресурсы предприятий для нужд обороны, запрещать деятельность политических партий и объединений, работу средств массовой информации, собрания и митинги, вводить трудовую повинность и т.п. Насколько успешной могла бы оказаться совокупность применения этих мер на практике, в условиях неуклонно снижающейся способности страны существовать без внешней политической и экономической поддержки, сказать сложно.

5 Mikhail A. Molchanov. Choosing Europe over Russia: What has Ukraine gained? // European Politics and Society. Volume 17, 2016. - Issue 4: Ukraine in Crisis. – P. 522-537.

6 Добронравин Н.А., Ермолина М.А. Охрана окружающей среды в декларациях о суверенитете и независимости: формирование Евразийского эконополитического пространства // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9 (100). – С. 170-174.

7 Webb. I. Kiev Is Fueling the War in Eastern Ukraine, Too // Foreign Policy. February 6, 2017.

8 Війна і мир: громадська думка про причини війни на Донбасі та перспективи врегулювання конфлікту. Центр соціальних досліджень «СОФІЯ». Грудень 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа <http://www.sofia.com.ua/page177.html> (дата посещения: 12.02.2017).

9 Три роки потому: що змінилося в Україні після Євромайдану. Центр соціальних досліджень «СОФІЯ» [Електронний ресурс]. – Режим доступа <http://www.sofia.com.ua/page176.html> (дата посещения: 12.02.2017).

10 Там же.



Несомненно лишь то, что сегодняшняя ситуация в Донбассе, трудно осмысливаемая в целом благодаря полярным интерпретациям происходящего различно заинтересованными сторонами – очень весомый, но не единственный компонент, меняющий структуру организации общественной жизни как на всей Украине, так и в регионе в целом.

Миграционные процессы на Украине интенсивно развивались и до событий, расколовших в 2014 г. Донбасс. С началом 2000-х гг., по разным оценкам, в различных формах экономической миграции участвовало от 2 до 7 миллионов украинских граждан<sup>11</sup>. Имеющиеся цифры продолжают существенно варьироваться и сегодня – в зависимости от используемой литературы и других источников информации, качество и объективность которых нередко оставляют желать лучшего или оставляют в недоумении.

В данном случае дело не только в том, что при всех возможностях, имеющихся у современных средств массовой информации, получение из них верифицируемых сведений остаётся для исследователей проблемой. Качественное, глубокое исследование требует времени, квалификации и финансовых затрат, тогда как по мнениям украинских коллег, всего упомянутого сильно недостаёт даже в Государственной службе статистики Украины. Растущая неполнота имеющихся данных при этом закономерна, тогда как чувствительность к миграционной тематике в украинском обществе высока, как и её политическая значимость. В угоду последней проблема объективности используемых данных далеко не всегда оказывалась первоочередной задачей.

Так, например, выполнение распоряжения Кабинета министров Украины от 9 апреля 2008 г. «О проведении в 2016 году Всеукраинской переписи населения» было очередной раз отложено. Примечательно, как это было сделано технически: 16 декабря 2015 г. действовавший тогда Премьер-министр Украины А. Яценюк подписал новое распоряжение, велящее в названии и первом пункте предыдущего документа «цифры 2016 заменить цифрами 2020»<sup>12</sup>. Откладывание переписи, впрочем, не мешало многим называть Украину страной с исчезающим населением, имея в виду темпы, которыми оно сокращается, как в силу демографических причин, так и вследствие миграции.

В среднем, как указывал офис украинского представительства Всемирной организации по миграции, за период с 1993 г. (52 млн. чел.) население Украины уменьшилось (без учёта населения Крыма и неподконтрольных Киеву районов) на 10 млн. чел.<sup>13</sup> Согласно этому же источнику, сокращение численности населения продолжится до ожидаемых в 2050 г. 32 млн. чел., половина которых к тому времени приблизится к пенсионному возрасту.

При неполноте имеющихся данных, остается несомненной острота проблем внутренне перемещённых лиц, которых на Украине сегодня более 1,7 млн. чел. Их основная масса усилила давление на рынок труда, особенно в деиндустриализирующихся областях. По данным того же источника, к 2016 году больше всего переселенцев оказалось в Луганской обла-

сти (275 тыс. чел.), Харьковской (191. тыс. чел.), Донецкой (120 тыс. чел.), Днепропетровской (81 тыс. чел.), Запорожской (69 тыс. чел.). Несколько меньшее количество людей оказалось в Киевской области (51 тыс. чел.) и самом Киеве (39 тыс. чел.). Ещё меньшее количество переселенцев вместили западные области Украины – Тернопольская (2,5 тыс. чел.), Черновицкая и Ровенская (по 3,0 тыс. чел.), Ивано-Франковская область и Закарпатье (по 4,0 тыс. чел.) и Волынская область (5,0 тыс. чел.). Нетрудно предположить, что из данной категории граждан вернуться на места предыдущего жительства захотят и смогут не все. Различные наблюдения социологов это подтверждают.

Разумеется, тематика миграций в целом сегодня относится к вопросам, значимость которых нередко преуменьшается или преувеличивается, нередко используется в политических целях. Последнее не всегда делается осознанно, но общая картина ситуации, складывающейся в конкретной области, при этом нередко и значительно искажается. Так, например, 19 января 2016 г., Премьер-министр Польши Б. Шидло заявила в Европейском парламенте, что за время конфликта в Донбассе её страна приняла миллион украинских беженцев, которым «больше никто не хотел помочь», вызвав не только опровержения в прессе с возмущённой украинской стороны, но и неизбежно распространив негативную для неё информацию. Как позже допустил посол Украины в Польше А. Децица, польская власть, называя легально находящихся в стране украинских трудовых мигрантов «беженцами» использовала данную подмену понятий как противовес аргументам в дискуссии в рамках ЕС о приеме беженцев из стран Ближнего Востока и Африки. Фактически же, как отметил посол, в Польше находилось около миллиона украинских работников, которые прибыли легально, занимая рабочие места и вакансии, освободившиеся после того, как миллионы поляков выехали за рубеж в поисках лучшей работы<sup>14</sup>.

Подобные примеры показывают, что возможность переориентации миграционных потоков, как в краткосрочный период, так и в стратегической перспективе – тематика весьма чувствительная. Украинцы длительное время находили и продолжают находить работу не только в странах запада, но и в России, а вопрос о способности Украины удовлетворительно трудоустроить собственно население остаётся насущным. И если российскими исследователями неоднократно отмечалось, что значительного сокращения количества мигрантов в России ожидать не стоит<sup>15</sup>, то украинские учёные также неоднократно высказывались по данному поводу иначе.

Во мнениях украинских коллег по вопросу переориентации украинской трудовой миграции большее внимание уделяется евроинтеграционным усилиям их страны, поступательной либерализации визового режима со странами ЕС и заинтересованности многих европейских стран в получении дополнительной рабочей силы из культурно близкой среды<sup>16</sup>. Выводы о ускорении трудового миграционного потока и его

11 Прибыткова И. Трудовая миграция в Украине в переходный период // Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты. Под ред. Ж. Зайончковской. – М., 2003. – С. 26.

12 Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 581 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1323-2015-p> (дата посещения: 12.02.2017).

13 Migration In Ukraine: Facts and Figures. International Organization for Migration Mission in Ukraine. 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/ff\\_eng\\_10\\_10\\_press.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/ff_eng_10_10_press.pdf) (дата посещения: 12.02.2017).

14 Посол Украины: В Польше нет украинских беженцев, есть трудовые мигранты. 20 января 2016. Радио Польша. [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.radiopolsha.pl/6/136/Artykul/237315> (дата посещения: 12.02.2017).

15 Мигрантов меньше не станет. Социологи и исследователи миграции анализируют, как экономический кризис отразился на миграционных потоках в Россию 7 апреля 2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://lenta.ru/articles/2015/04/07/migrant/> (дата посещения: 12.02.2017).

16 Малиновська О. Трудова міграція населення України: чого чекати в найближчому майбутньому? 29.04.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://migraciya.com.ua/news/migrant-workers/ua-labour-migration-ukraine-what-to-expect-in-the-near-future-part-1/> (дата посещения: 12.02.2017)

переориентации на запад в большей степени, чем на Россию, впрочем, делались с оговоркой о том, что данная тенденция нехарактерна для неподконтрольных Киеву территорий, где ситуация кардинально иная.

В любом случае тенденции к интенсификации трудовой миграции на Украине набирают силу, особенно среди жителей западных областей страны. В первую очередь среди мигрантов оказываются люди со средним образованием, обладатели рабочих профессий, жители сёл и небольших городов, где найти работу особенно сложно, и, конечно, люди из числа внутренних переселенцев. Существующие оценки возможного развития трудовой миграции с Украины, как правило, сходятся во мнении, что в условиях кризиса число выездов за границу с целью трудоустройства увеличится, переориентация миграционного потока с восточного на западное направление ускорится, а состав мигрантов изменится в сторону увеличения среди них доли высококвалифицированных специалистов и молодёжи. В совокупности это может способствовать тому, что для многих граждан Украины возвращение на родину станет нежелательным, способствуя росту их теневой или нелегальной активности на территориях стран пребывания. Так, например, граждане Украины, оказавшиеся в России в силу военных действий или по воле экономических обстоятельств, нередко не торопились возвращаться на родину, несмотря на отмену для них льготного режима и массу сопутствующих бюрократических сложностей<sup>17</sup>. Подобное вполне может происходить и по мере развития дальнейших отношений Украины с ЕС, продолжающих иметь скорее во многом декларативную, чем несомненно равноправную сущность.

#### Пристатейный библиографический список

1. Антонюк В.П. Проблема бідності та соціальні ризики для розвитку України // Вістник економічної науки України. - 2016. - № 1 (30).
2. В поисках лучшей жизни украинцы чаще всего переезжают на Донбасс // Зеркало Недели. 2017. - 21 марта.
3. Добронравин Н.А., Ермолина М.А. Охрана окружающей среды в декларациях о суверенитете и независимости: формирование Евразийского экополитического пространства // Евразийский юридический журнал. - 2016. - № 9 (100).
4. Мигрантов меньше не станет. Социологи и исследователи миграции анализируют, как экономический кризис отразился на миграционных потоках в Россию 7 апреля 2015 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://lenta.ru/articles/2015/04/07/migrant/> (дата посещения: 12.02.2017).
5. Мукомель В.И. Миграционные процессы в России 1985-2015 [Электронный ресурс]. - Режим доступа <http://last30.ru/issue/migration/research/> (дата посещения: 12.02.2017).
6. Посол Украины: В Польше нет украинских беженцев, есть трудовые мигранты. 20 января 2016. Радио Польша [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.radiopolsha.pl/6/136/Artykul/237315> (дата посещения: 12.02.2017).
7. Прибыткова И. Трудовая миграция в Украине в переходный период // Трудовая миграция в СНГ: социаль-

ные и экономические эффекты/ под ред. Ж. Зайончковской. - М., 2003.

8. Трифонова Е. Украинцы не готовы уйти из России // Независимая Газета. - 2017. - 9 февраля.
9. Фархутдинов И.З. Евразийская интеграция и испытание украинской государственности в системе международного права // Евразийский юридический журнал. - 2014. - № 12.
10. Війна і мир: громадська думка про причини війни на Донбасі та перспективи врегулювання конфлікту. Центр соціальних досліджень «СОФІЯ». Грудень 2016 р. [Электронный ресурс]. - Режим доступа <http://www.sofia.com.ua/page177.html> (дата посещения: 12.02.2017).
11. Малиновська О. Трудова міграція населення України: чого чекати в найближчому майбутньому? 29.04.2015 [Электронный ресурс]. - Режим доступа Migration In Ukraine: Facts and Figures. International Organization for Migration Mission in Ukraine. 2016 [Электронный ресурс]. - Режим доступа [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/ff\\_eng\\_10\\_10\\_press.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/ff_eng_10_10_press.pdf) (дата посещения: 12.02.2017).
12. Mikhail A. Molchanov. Choosing Europe over Russia: What has Ukraine gained? // European Politics and Society. Volume 17, 2016 - Issue 4: Ukraine in Crisis.
13. Webb. I. Kiev Is Fueling the War in Eastern Ukraine, Too // Foreign Policy. February 6, 2017.
14. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 581 [Электронный ресурс]. - Режим доступа <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1323-2015-p> (дата посещения: 12.02.2017).
15. Три роки потому: що змінилося в Україні після Євромайдану. Центр соціальних досліджень "СОФІЯ" [Электронный ресурс]. - Режим доступа <http://www.sofia.com.ua/page176.html> (дата посещения: 12.02.2017).
16. <http://migraciya.com.ua/news/migrant-workers/ua-labour-migration-ukraine-what-to-expect-in-the-near-future-part-1/> (дата посещения: 12.02.2017).

<sup>17</sup> Трифонова Е. Украинцы не готовы уйти из России // Независимая Газета. - 2017. - 9 февраля.

**КИСЕЛЕВА Екатерина Вячеславовна**

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов, доцент

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ\***

В рамках X юбилейного Конвента Российской ассоциации международных исследований (РАМИ), 9 декабря 2016 г. в МГИМО состоялось заседание секции по вопросам современного взаимодействия международного права и внешней политики России в сфере миграции населения. Встреча собрала ведущих и начинающих ученых, поднявших важные и актуальные вопросы в сфере международно-правового регулирования миграции. Освещению имевшей место дискуссии и посвящена настоящая статья.

**Ключевые слова:** международное право, миграция, международно-правовое регулирование миграции, вынужденная миграция, трудовая миграция, незаконная миграция.

**KISELEVA Ekaterina Viacheslavovna**

Ph.D. in Law, associate professor at the department of international law, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), associate professor



Киселева Е. В.

## **INTERACTION BETWEEN INTERNATIONAL LAW AND FOREIGN POLICY OF RUSSIA IN THE FIELD OF MIGRATION**

In frames of the X RISA Congress commemorating 2 years of the Russian International policy, on December 9, 2016, a session on the issues of interaction between international law and international policy of Russia in the field of population migration was held at the MGIMO University, Moscow, Russia. The meeting gathered both leading and young scholars who raised important and topical issues in the sphere of international legal regulation of migration. The substance of the reports and discussions is presented in this article.

**Keywords:** international law, migration, international legal regulation of migration, forced migration, labour migration, illegal migration.

8-9 декабря 2016 г. в стенах МГИМО состоялся юбилейный X Конвент Российской ассоциации международных исследований (РАМИ), посвященный 25-летию внешней политики России. Работа Конвента проходила в различных форматах: пленарные заседания, конференции, секции и т.д. 9 декабря 2016 г. прошло заседание секции по вопросам современного взаимодействия международного права и внешней политики России в сфере миграции населения, бессменным организатором, председателем и душой которой был профессор кафедры международного права МГИМО Д.В. Иванов. На мероприятии прозвучали выступления ведущих ученых России - профессоров Н.Е. Анিকেевой, А.И. Иванчак, А.Ю. Ястребовой, доцента Н.Б. Топорнина, а также молодых ученых: доцента М.Ю. Апанович, аспиранта С. Йордановски (научный руководитель проф. Д.В. Иванов). РУДН на заседании секции представляли выступившие с докладами - автор настоящих строк, а также аспиранты Х.Х. Давлатов, М.Н. Осипова и А.Г. Хлгтян (научный руководитель доц. Е.В. Киселева). В обсуждении прозвучавших тезисов приняли участие советник Оксфам Т. Интигринова, ведущий научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН Н.Ю. Кудеярова, а также сотрудники и аспиранты МГИМО.

После приветственного слова модератора секции проф. Д.В. Иванова, заседание было открыто выступлением постоянного участника, «талисмана» секции по миграции конвентов РАМИ, доктора исторических наук, профессора кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО (У) МИД России **Натальи Евгеньевны Анিকেевой**. Отнеся к заслугам профессора Д.В. Иванова междисциплинарность секции, благодаря которой докладчик имеет возможность поделиться

результатами своих исследований, профессор Н.Е. Анিকেева рассказала о международном взаимодействии Испании и ЕС в области миграции.

Дав общую характеристику миграционной ситуации в Испании, где миграция тесно связывается с безопасностью и отдельную проблему составляет сложность интеграции мусульман, где регулярно выделяются средства на преодоление миграционного кризиса Европейским союзом, а также приведя ряд интересных данных<sup>1</sup>, автор отметила сдержанное отношение Испании к договору между ЕС и Турцией по мигрантам и беженцам в связи с правозащитными проблемами в нем, а также критику Испанией жесткой позиции Венгрии по вопросам приема беженцев. Профессор Н.Е. Анিকেева представила также свою книгу о внешней политике Испании<sup>2</sup>, где есть и глава о миграции.

Выступление породило живейшую дискуссию. На некоторые вопросы, адресованные докладчику, свои ответы-комментарии предложила ведущий научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН **Надежда Юрьевна Кудеярова**, которая пояснила, что Испания имеет опыт приема в 2000-х гг. порядка миллиона беженцев, поэтому критику Испанией другого государства нель-

\* Тезисы подготовлены в рамках проекта РГНФ 16-03-50188.

- 1 Было сказано, что Испания взяла на себя обязательства по приему в 2016-2017 гг. 16 тыс. беженцев, альтернативой чему является уплата порядка 4 млрд. евро (250 тыс. евро за одного 1 мигранта). При этом пока Испания приняла всего 19 (!) человек при более 14 тысячах запросов. Автор привела также данные организации «Международная амнистия», согласно которым примерно 1000 человек получили защиту в Испании при 16 тыс. ожидающих.
- 2 Анিকেева Н.Е. Внешняя политика Испании в конце XX – начале XXI века: монография. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) М-ва иностр. дел Рос. Федерации, каф. истории и политики стран Европы и Америки. – М.: МГИМО-Университет, 2016. – 490 с.

за назвать основанной лишь на идеалах. Однако, если Венгрия по разным причинам является чаще всего страной транзита для мигрантов, то Испания – страной назначения, а это составляет определенные акценты во внешнеполитической позиции соответствующего государства. Было отмечено, что в Испании применяется очень специфичная система учета безработных – таковым считается человек, не имеющий работы две недели. По предположению Н.Ю. Кудяровой, студенты также рассматриваются в качестве безработных. Подобные особенности несколько смягчают общее впечатление об уровне безработицы в стране, по которому Испания находится в печальных лидерах. Кроме того, было отмечено, что урожденные испанцы в качестве мигрантов выбывают в другие страны обычно обратно.

Следующее выступление – доклад *Анны Ивановны Иванчак*, доктора юридических наук, профессора кафедры международного частного и гражданского права МГИМО (У) МИД России – было посвящено проблеме двустороннего сотрудничества РФ в сфере обмена трудовыми мигрантами.

Оттолкнувшись от положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, где фигурируют и сопрягаются вопросы безопасности и экономики, и перейдя к раскрытию заявленной темы, профессор А.И. Иванчак отметила, что двусторонние договорные отношения между государствами в сфере миграции оцениваются диаметрально противоположным образом, однако положительное мнение доминирует (к минусам обычно относят асимметричность двусторонних отношений).

Методологической основой для проводимого докладчиком исследования является сравнительный анализ, применяемый к соглашениям, «затрагивающим статус трудовых мигрантов в стране приема, которые Россия заключила с зарубежными партнерами с начала 1990-х годов XX столетия»<sup>3</sup>. Означенный период для целей исследования есть «современный этап» миграционных процессов для Российской Федерации.

В докладе были обозначены основные черты имеющихся двусторонних документов, некоторые новации (как например, возможность использования мигрантами гражданско-правового договора, а не только трудового), значение подобного формата межгосударственного взаимодействия ряд других интересных аспектов, часть которых прозвучала уже в рамках дискуссии.

Так, на вопрос Н.Ю. Кудяровой, влияет ли использование двусторонних соглашений о миграции на потоки незаконной миграции, профессор А.И. Иванчак ответила, что четкой корреляции нет. Возможным объяснением может быть пробуксовка в деятельности миграционных органов. Д.В. Иванов спросил мнение докладчика о том, либерализация или ужесточение прослеживаются у нас в двусторонних договорах, на что было высказано мнение выступавшей о предпочтительности не глобальных подходов, а учета отдельных аспектов, как в договорах РФ с Францией и Южной Кореей. А.Ю. Ястребова, комментируя выступление, подчеркнула востребованность проводимого исследования.

По итогам выступления и дискуссии профессор А.И. Иванчак подарила свою книгу<sup>4</sup>.

3 Секция 10.3. Современное взаимодействие международного права и внешней политики России в сфере миграции населения. Тезисы выступлений. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rta.ru/ru/sections/299-10-3>.

4 Иванчак А.И. Правовой режим труда иностранных граждан в Российской Федерации: монография. – М.: МГИМО-Университет, 2016. – 374 с.

Далее слово перешло к представителю кафедры политической теории МГИМО (У) МИД России кандидату политических наук *Марии Юрьевне Апанович*, тема выступления которой была заявлена как «Проблемные аспекты и потенциал имплементации концепции миграционной политики России».

После перерыва работа секции была продолжена докладом доцента кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России, кандидата юридических наук *Николая Борисовича Топорнина*. Раскрывая политико-правовые аспекты миграционной политики в ЕС на современном этапе, автор отметил, что одной из сложнейших проблем была и остается проблема разграничения суверенитетов. Хотя тенденция централизации по вопросам миграции была намечена еще в 1951 г., хотя в Лиссабонском договоре 2007 г. имеется несколько статей о миграции, регулирование миграционных проблем в основном осуществляется директивами, коих в последнее десятилетие принято примерно девять, а единого политического центра по миграции в ЕС так и не сложилось. Выступающий привел такие цифры: на территории государств-членов ЕС до миграционного кризиса находилось суммарно порядка 20 млн мигрантов. Из них примерно 20% трудовых, 20% с образовательными целями, 28% по линии воссоединения семьи, а порядка 29% - все остальные категории, включая незаконных, вынужденных мигрантов и проч. С 2014 г. имеет /имел/ место кризис, когда ежедневно прибывало до 3 тысяч человек, основными реципиентами которых стали Греция и Италия. Если прежде ежегодно было 300-350 тыс. мигрантов, то в 2015 г. – 1050 тысяч! При этом, по мнению Б.Н. Топорнина, проблема миграции для ЕС является краеугольной, тогда как у нас ЕС обычно только критикуют. На вопрос, адресованный докладчику как специалисту по прогнозам, относительно сроков преодоления миграционного кризиса в ЕС, прозвучал ответ: для ЕС условно нормой является прием 300-350 тыс. человек в год. В 2015 г. было принято более миллиона, в 2016 г. – снова 350 тыс. Следовательно, можно ожидать, что в 2018 г. вопрос будет снят с повестки дня.

По окончании обсуждения доклада доцента Б.Н. Топорнина участникам секции был представлен блок аспирантов, в рамках которого прозвучали следующие выступления: *Стевица Йордановски* (МГИМО) рассказал об убежище в праве и практике ОБСЕ, Совета Европы, включая Европейский Суд по правам человека, ЕС, сделав вывод о том, что общеевропейская система убежища основывается на нормативно-правовых актах универсального уровня. *Арменуи Григорьевна Хлгтян* (РУДН) кратко поведала о потребности в совместном регулировании миграции как одной из предпосылок образования интеграционных объединений государств. *Хизр Хакимович Давлатов* (РУДН) поделился результатами исследования международно-правовых аспектов сотрудничества России и Таджикистана по вопросам защиты прав трудящихся-мигрантов. *Мария Николаевна Оситова* (РУДН) затронула международно-правовые проблемы защиты детей в ситуации вынужденной миграции между сопредельными государствами, прежде всего, на примере США.

Предпоследним выступлением на секции стало тезисное изложение вопроса о системе международно-правового регулирования миграции в свете Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах от 19 сентября 2016 г. автором настоящих строк. Было отмечено, что анализ подготовки, организация и результатов пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи ООН для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов от 19 сентября 2016 г.

(Саммита ООН по вопросам беженцев и мигрантов), в частности Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой на Саммите, может служить хорошей иллюстрацией тезиса относительно утверждения всеобъемлющего подхода к миграции на уровне ООН.

Название самого мероприятия, организация его проведения (тематика пленарных заседаний и круглых столов), структура и содержание подготовительных материалов, в частности Генерального Секретаря ООН, а также структура и содержание Нью-Йоркской декларации позволяют констатировать формирование общих международно-правовых начал, применимых ко всем видам перемещения лиц (правозащитный подход) при выделении некоторых особенностей, присущих международно-правовому регулированию вынужденной миграции (праву беженцев). Автору представляется, что Саммит ООН по вопросам беженцев и мигрантов продемонстрировал больший уровень комплексного характера подхода к миграции, чем официально заявлено в текстах.

В завершение работы секции выступила профессор кафедры международного права Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации кандидат юридических наук, доцент Алла Юрьевна Ястребова, доклад которой был озаглавлен как «Значение специальных принципов международно-правового регулирования миграции в контексте межгосударственного сотрудничества в гуманитарной сфере». Поскольку время заседания к этому моменту истекло, и профессор А.Ю. Ястребова была вынуждена ограничиться лишь тезисным изложением своих идей (ниже), обратимся к заранее представленному ею обобщению выступления<sup>5</sup> на секции. Профессор А.Ю. Ястребова пишет, что «межгосударственное сообщество использует дифференцированные 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 по отношению к различным категориям мигрантов. ... В международном праве сформировались специальные принципы приема вынужденных мигрантов, к которым, в том числе, относятся оказание протекции государством въезда, невыдача и невысылка индивидов, претендующих на статус беженцев, лиц, ищущих убежище, и дополнительных бенефициаров международной защиты, и предоставление им основных прав и свобод человека. ... Что касается специальных принципов обращения с трудящимися-мигрантами, то они включают недискриминацию, равенство обращения, единство/воссоединение семей, применение национального режима в сфере профессиональной деятельности и общих прав человека в стране приёма и обеспечение возвратности трудовой миграции. Намечаются совместные подходы государств к правовому статусу высокопрофессиональных иностранных работников, предполагающие преференциальный режим пребывания и ускоренную интеграцию.

5 Секция 10.3. Современное взаимодействие международного права и внешней политики России в сфере миграции населения. Тезисы выступлений. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://risa.ru/ru/sections/299-10-3>.

Отдельное международно-правовое регулирование может быть предусмотрено для воссоединения семей, научных и образовательных миграций и возвращения соотечественников на историческую родину»<sup>6</sup>. Тезисы, озвученные на мероприятии, могут быть обобщены так: во-первых, следует сделать статистику привязанной к определенным категориям мигрантов, согласованным на международном уровне, например: лица, перемещенные внутри страны, жертвы торговли людьми и т.д. Во-вторых, к нормативно-правовым актам должны быть созданы механизмы, коих по мигрантам и миграции нет (даже по лицам, перемещенным внутри страны, лицам с временной защитой). В-третьих, специальные принципы – это те гарантии, которые распространяются на каждую категорию мигрантов. В этом отношении важно вынести наилучшее с регионального уровня на универсальный.

Очень жаль, что ограниченное время не позволило обсудить последние выступления.

В заключение встречи, наш модератор профессор Д.В. Иванов поблагодарил всех за участие и выразил пожелание провести третье мероприятие по миграционной тематике, подразумевая, вероятно, под первой встречей мероприятие, проведенное в РУДН в апреле 2016 г.<sup>7</sup>

Заседание секции прошло в обстановке живой дискуссии и в теплой дружеской атмосфере. По результатам ожидается опубликование сборника докладов. Выражаем искреннюю благодарность коллегам и отдельно профессору Д.В. Иванову за новые знания, идеи и перспективы сотрудничества, открывшиеся для нас.

#### Пристатейный библиографический список

1. Аникеева Н.Е. Внешняя политика Испании в конце XX – начале XXI века: монография. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) М-ва иностр. дел Рос. Федерации, каф. истории и политики стран Европы и Америки. – М.: МГИМО-Университет, 2016.
2. Иванчук А.И. Правовой режим труда иностранных граждан в Российской Федерации: монография. – М.: МГИМО-Университет, 2016.
3. Секция 10.3. Современное взаимодействие международного права и внешней политики России в сфере миграции населения. Тезисы выступлений. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://risa.ru/ru/sections/299-10-3>.

6 Там же.

7 См., например: Интенсивный однодневный методический и научно-практический семинар по праву беженцев, организованный совместно ЮИ РУДН и УВКБ ООН. URL: [http://www.m.rudn.ru/news\\_reader.php?id=24253](http://www.m.rudn.ru/news_reader.php?id=24253); 15 апреля 2016 г. в Москве на базе кафедры международного права РУДН прошел интенсивный методический и научно-практический семинар по преподаванию права беженцев. 15 апреля 2016 г. Казанский федеральный университет. URL: <http://kpfu.ru/law/struktura/kafedry/mezhdunarodnogo-evropejskogo-prava/15-aprilya-2016-g-v-moskve-na-baze-kafedry-226064.html>; В РУДН прошёл научно-практический семинар по преподаванию права беженцев. 18.04.2016. Центр развития юридических клиник. URL: <http://codolc.com/news/read/242/>.

## **КОЖАНОВ Тимофей Александрович**

заведующий лабораторией правовых исследований юридического факультета АНО ВО «Российский новый университет»

## **КРИЕРЕНКО Александр Валерьевич**

старший преподаватель кафедры уголовного права АНО ВО «Российский новый университет»

## **ТЫРТЫШНЫЙ Алексей Александрович**

декан юридического факультета АНО ВО «Российский новый университет», кандидат психологических наук, доцент

### **ИНТЕГРАЦИЯ ПОДГОТОВКИ ЮРИДИЧЕСКИХ КАДРОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ: ОПЫТ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ ДЛЯ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА БЕЛАРУСИ И РОССИИ**

В рамках настоящей статьи уделено внимание некоторым методологическим, нормативным, педагогическим, исследовательским, технологическим проблемам подготовки юридических кадров в сфере охраны здоровья. Данные вопросы рассмотрены через призму образовательной интеграционной политики Беларуси и России. В частности, предполагается рассмотреть некоторые методологические аспекты интеграции образовательной политики по подготовке юристов и имеющийся опыт построения технологий реализации компетентностного подхода по направлению «юриспруденция» для подготовки юридических кадров в сфере охраны здоровья.

Ключевые слова: образовательная интеграция, компетентностный подход, юридические кадры, здравоохранение, ФГОС, Беларусь, Россия.

## **KOZHANOV Timofey Alexandrovich**

head of the laboratory of legal studies ANO VO «Russian New University»

## **KRIERENKO Alexander Valerievich**

senior lecturer, department of criminal law ANO VO «Russian New University»

## **TYRTYSHNY Alexey Aleksandrovich**

Ph.D. in Psychology, dean of the faculty of law in ANO VO «Russian New University»

### **INTEGRATION OF JUDICIAL TRAINING IN THE FIELD OF HEALTH: THE EXPERIENCE OF THE INTERNATIONAL EDUCATIONAL INTEGRATION FOR THE UNION STATE OF BELARUS AND RUSSIA**

Within the framework of this article paid attention to some methodological, regulatory, educational, research, technological problems of judicial training in the field of health. These issues are addressed through the prism of the educational trajectories of integration between Belarus and Russia. In particular, it is suggested to consider some methodological aspects of the integration of educational policy for the preparation of lawyers and the available experience of building technology implementation of competence-based approach in the direction of «jurisprudence» for judicial training in the field of health.

Keywords: educational integration, competence approach, legal personnel, health care, GEF, Belarus, Russia.

Интеграция образовательной политики в сфере подготовки юридических кадров является важным условием становления как национальных правовых систем России и Беларуси, так наднациональных органов Союзного государства. Ключевыми проблемами интеграции процесса подготовки юридических кадров являются координация усилий по выполнению требований законодательства государств (Беларуси и России), наднациональных правовых актов и научно-образовательных подходов академической общественности по проблемам подготовки юристов. Эти проблемы можно условно объединить в несколько групп: методологические, нормативные, педагогические, исследовательские, технологические и другие.

Результатом международной интеграции в рамках Союзного государства Беларуси и России является появление общего пространства между государствами и их народами сначала в экономической, а затем и в других сферах общественной жизни. Международная образовательная интеграция отличается как от интернационализации, так и от классического международного (межгосударственного) сотрудничества.

Применительно к международной интеграции, участниками которой являются государства и, соответственно, их народы в целом, на теоретическом уровне выделяют различные её тенденции: негативная интеграция как демонтаж законодательных и подзаконных правовых и иных барьеров, которые препятствуют свободному передвижению между государствами людей, товаров, услуг, денежных средств и т.д.; позитивная интеграция как переход государств к проведению общей (скоординированной, согласованной, единой) политики по управлению общественной жизнью на своей территории, юридическим отражением которой становится гармонизация или унификация их внутреннего законодательства<sup>1</sup>.



Кожанов Т. А.



Криеренко А. В.,



Тыртышный А. А.

1 Тыртышный А.А., Кашкин С.Ю. Интеграционное право и международная образовательная интеграция // Человеческий капитал.

Международная образовательная интеграция, по мнению заведующего кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина профессора, доктора юридических наук Кашкина С.Ю., представляет собой совместную деятельность двух и более государств, направленную, с одной стороны, на устранение препятствий международной образовательной мобильности (мобильности преподавателей, учащихся, программ, образовательных организаций), с другой стороны, на выработку общей образовательной политики.

Как видно из определения, «позитивным» направлением международной образовательной интеграции является выработка государствами единообразных (гармонизированных) образовательных стандартов, которая сегодня происходит в рамках региональных интеграционных объединений, главным образом, в Европе – Рамка квалификаций для Европейского пространства высшего образования и др.

Важной правовой составной частью международной образовательной интеграции как регулируемого процесса является ее юридическое обеспечение формирующимся сегодня интеграционным правом. Иными словами, в рамках интеграционного права возникает одно из его направлений, которое обеспечивает международную образовательную интеграцию. Поэтому важно рассмотреть само интеграционное право и перспективы его развития в России именно для формирующейся правовой системы Союзного государства Беларуси и России.

В современных исследованиях по методологии юридического образования в России ставится вопрос о необходимости разработки новой парадигмы юридического образования, научного обоснования инновационных, преимущественно практико-ориентированных образовательных технологий. Нормативное регулирование подготовки юристов также претерпело за последние годы существенные изменения: от первых образовательных стандартов по специальности «юриспруденция» до федеральных образовательных стандартов *третьего поколения* и поколения *три плюс* по направлению «юриспруденция», включая новый уровень – аспирантуру.

Важнейшей методологической проблемой реализации требований ФГОС по направлению юриспруденция является научное обоснование и практическая апробация различных аспектов профессиональной подготовки юристов<sup>2</sup>. Кроме этого, проблема состоит в том, что работодатель запрашивает «готовых» юристов, способных «воспроизводить сложившиеся подходы» к решению возникающих задач, от них ждут владения как прикладными знаниями и навыками решать нестандартные проблемы, видеть пробелы в юридической деятельности, предлагать изменения действующего законодательства, определять эффективность правоприменения, правового воспитания и т.д. Реализация профессиональных задач и формирование профессиональных компетенций в соответствии со стандартами в России должно осуществляться посредством последовательного изучения выделенных в структуре образовательной программы 3-х блоков (Блок 1 – Дисциплины; Блок 2 – Практики; Блок 3 - Государственная итоговая аттестация).

По нашему мнению, гармонизация образовательной политики не должна ограничиваться только этими блоками, раскрывающими содержание образовательных стандартов. Формированию компетенций и получению требуемых результатов освоения образовательной программы (вне зависимости от уровня) способствуют и другие мероприятия, как правило, осуществляющихся в рамках внеучебной деятельности, позволяющих студентам приобрести навыки практической, научно-исследовательской и воспитательной деятельности.

В российских вузах внеучебные мероприятия подразделяются на ряд направлений в зависимости от вида деятельности. ФГОСы обязывают вуз выбирать определенные виды

профессиональной деятельности и разрабатывать формы их образовательной реализации<sup>3</sup>. Так, например, в Российском новом университете реализуются следующие формы:

– экспертно-консультационная деятельность – обучение в юридической клинике;

– научно-исследовательская деятельность (для магистров, аспирантов), нормотворческая и правоприменительная деятельность (для бакалавров) – научно-исследовательская работа студентов (в том числе участие в Грантах)<sup>4</sup>;

– педагогическая деятельность (для магистров, аспирантов), правоприменительная деятельность (для бакалавров) – участие в воспитательной и профориентационной работе (МИПИ «Правовые волонтеры»)<sup>5</sup>;

– правоприменительная деятельность (для магистров, бакалавров) – участие в мероприятиях, связанных с повышением квалификации (медиация: базовый курс, особенности применения; обучающие курсы в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ»).

В контексте гармонизации образовательной политики Союзного государства Беларуси и России необходимо провести исследование факторов, обеспечивающих процесс гармонизации. Целесообразно, на наш взгляд, провести анализ факторов, сближающих образовательную политику Беларуси и России по направлению «юриспруденция» (позитивная интеграция) и факторов, способствующих её дифференциации (негативная интеграция). Наиболее ярко влияние этих факторов проявляется в рамках единых подходов к кадровому обеспечению юридической деятельности в специфических, социально-ориентированных сферах, например, в сфере охраны здоровья. Представляется необходимым провести самостоятельное исследование данной проблемы с концептуальной проработкой теоретико-методологических аспектов и обоснованием интегрированной модели реализации совместных образовательных программ.

Примером такого исследования может выступать сравнение общего и отличного в образовательных стандартах юристов в Беларуси и России. Результаты исследования представлены в виде таблицы.

Анализ общего и различного показывает, что выявленные детерминанты «позитивной» и «негативной» интеграции в рамках образовательных стандартов могут служить основой разработки совместной модели подготовки юридических кадров, в том числе в сфере здравоохранения. Методологической основой такой модели должны выступать следующие интеграционные паттерны: международно-правовые гарантии в сфере охраны здоровья, положения национальных правовых систем и нарабатываемые установления наднационального уровня Союзного государства Беларуси и России.

Как показывают проведенные исследования, интегративное взаимодействие государств имеет разный формат<sup>6</sup>. Прежде всего, это межгосударственные соглашения, определяющие направления сотрудничества между этими странами. К ним, например, относятся: Соглашение о сотрудничестве в области охраны здоровья населения (Минск, 26 июня 1992 г.), Концепция сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в области охраны здоровья на-

- 2016. - № 9 (93). - С. 7-11.

2 Тыртышный А.А. Методология исследования теории права и государства как мировоззренческой основы формирования правосознания юристов // Вестник Российского нового университета. - 2013. - № 3. - С. 7-11.

3 Гареев А.А., Муслов Б.В., Тыртышный А.А. Формирование профессиональных компетенций в сфере правового обеспечения здравоохранения // Кремлевская медицина. Клинический вестник. - 2013. - № 2. - С. 65-68.

4 Кашкин С.Ю., Субочев В.В., Кручинина Н.В. и др. Создание института досудебного урегулирования споров в Фонде социального страхования / под общей ред. А.А. Тыртышного: отчет о НИР № 375 от 07.10.2016 (Фонд социального страхования РФ).

5 Тыртышный А.А., Климентов В.Л., Муталиева Л.С. Многоуровневая правовая игра как интерактивная технология развития правосознания // Российский научный журнал. - 2013. - № 7 (38). - С. 281-287.

6 Тыртышный А.А., Понаморенко В.Е., Коровяковский Д.Г. О правовом исследовании интеграционных процессов на постсоветском пространстве // Вестник Российского нового университета. - 2010. - № 4. - С. 5-6.

Таблица 1. Образовательные стандарты Беларуси и России

Критерий	ОСВО 1-24 01 02 «Правоведение»	ФГОС 40.03.01 «Юриспруденция»
Уровень образования	Специалитет	Бакалавриат
Формы освоения	Дневная (очная, вечерняя), заочная (в т.ч. дистанционная)	Очная, очно-заочная, заочная
Последующий этап	Магистратура	
Требования к профилям/специализациям	Установлены строгие требования, перечислен закрытый список профилей (20 шт.)	Не установлены специальные требования
Срок освоения по очной форме	4 года	4 года
Объем образовательной программы (ак. часы, ЗЕТ)	9288/232	8640/240
Объекты профессиональной деятельности	События и действия, имеющие юридическое значение, правовые нормы, общественные отношения в сфере создания и реализации правовых норм, обеспечения законности и правопорядка.	Общественные отношения в сфере реализации правовых норм, обеспечение законности и порядка
Виды профессиональной деятельности	Судебная деятельность; прокурорская деятельность; следственная деятельность; адвокатская деятельность; юрисконсультская деятельность; нотариальная деятельность; риэлтерская деятельность; аудиторская деятельность (аудит); организационно-управленческая деятельность; образовательная деятельность в области права; инновационная деятельность	Нормотворческая деятельность, правоприменительная деятельность, правоохранительная деятельность, экспертно-консультационная деятельность, педагогическая деятельность (кроме вузов)
Профессиональные задачи	Соответствуют видам профессиональной деятельности и раскрывают их	
Виды компетенций	Академические компетенции, социально-личностные компетенции, профессиональные компетенции	Общекультурные компетенции, профессиональные компетенции
Требования по формированию компетенций (знать – уметь – владеть)	Установлены для приоритетных для государства дисциплин	Установлены для циклов образовательной программы
Особые требования к отдельным дисциплинам	Языковые, правовые дисциплины, дисциплины, изучаемые в контексте государственной безопасности	Не установлены
Учебные циклы	Цикл социально-гуманитарных дисциплин; Цикл общенаучных и общепрофессиональных дисциплин, Цикл специальных дисциплин, Цикл дисциплин специализаций	Гуманитарный, социальный, экономический цикл; информационно-правовой цикл; профессиональный цикл
Вариативность учебного плана	Государственный компонент, Компонент учреждения высшего образования	Базовая часть, вариативная часть
Виды практик	Ознакомительная практика, Судебно-прокурорская практика, Преддипломная практика	Учебная практика, производственная практика
Наличие дипломной работы	Да	Нет
Идеологические требования	Требования к организации идеологической и воспитательной работы устанавливаются в соответствии с рекомендациями по организации идеологической и воспитательной работы в учреждениях высшего образования и программно-планирующей документацией воспитания.	Не установлены
Требования к организации воспитательной и внеучебной работы	В соответствии с законодательством Республики Беларусь	Обязанность вуза сформировать позитивную социокультурную среду, условия для развития личности
Требования к научно-педагогическим работникам	Установлены общие требования	Установлены общие требования, конкретизированы в зависимости от цикла программы
Использование сети Интернет в обучении	Не конкретизировано	Уделено внимание электронно-образовательной среде
Требования к аудиторному фонду	Установлены общие требования	Установлены требования к специализированным требованиям
Обязанность вуза по обеспечению качества подготовки кадров	Не установлено	Установлена обязанность по разработке стратегии, проведения мониторинга, развития процедур оценки и пр.

селения от 18 сентября 2003 г.; Соглашение о сотрудничестве в решении проблем ВИЧ-инфекции (Москва, 25 ноября 1998 г.); Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников Содружества Независимых Государств (Москва, 27 марта 1997 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Бела-

русь «О порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения республики Беларусь и гражданам республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации» (Санкт-Петербург, 24 января 2006 г.).



Современная правоприменительная практика показывает, что вопросы, находящиеся на пересечении периферий здравоохранения и юриспруденции, а также пути предлагаемых решений содержат недостаточную комплексную правовую проработку. Особую остроту имеют не только вопросы интеграции правового регулирования сферы охраны здоровья, но и консолидации усилий профессиональных врачебного и юридического сообществ<sup>7</sup>. Врачам не хватает юридических знаний о характере своей работы, а юристам не достаёт понимания возможностей использования специальных медицинских знаний в процессе правоприменения. Проблемы консолидации юристов и врачей зачастую приводит к резонансным делам.

**Проблемы, препятствующие более эффективному правовому взаимодействию государств на постсоветском пространстве в сфере здравоохранения можно разделить на две категории.**

К первой категории относятся преимущественно проблемы национальных правовых систем государств, участвующих в интеграционных процессах. В целом законодательная база всех государств постсоветского пространства имеет сходные черты, но сложившаяся экономическая система, целевые установки правительств этих стран приводят к различиям в содержании нормативных правовых актов.

Государственная политика в области здравоохранения, например, в части организации самой системы, видов медицинской помощи и услуг, как на возмездной, так и безвозмездной основе, определение направлений и программ для финансирования и т.п., зависит от расстановки приоритетов правительствами соответствующих стран. Достижение поставленной цели может быть опосредовано конкретными способами и методами, которые могут не совпадать в различных странах. Это требует дополнительных усилий в координации совместных действий.

Достигнутые договоренности в сфере здравоохранения получили закрепление в ряде соглашений: Соглашение о сотрудничестве в области охраны здоровья населения (Минск, 26 июня 1992 г.), Концепция сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в области охраны здоровья населения от 18 сентября 2003 г. и др. **Проблема заключается в том, что данные соглашения имеют рамочный характер, т.е. декларативно заявляют об основных принципах, целях, задачах и направлениях взаимодействия государств-участников СНГ в решении проблем охраны здоровья населения, не уточняя формата сотрудничества.** По сути, подписавшие подобного рода документы государства не принимают на себя конкретных обязательств по сотрудничеству в сфере здравоохранения.

*Вторая категория* проблем базируется на соотношении международного, наднационального и внутригосударственного (национального) права, что составляет предмет современного интеграционного права.

В сложившейся доктрине утверждается примат международного права, который означает его главенствующую роль в сопоставлении с национальными системами. Вместе с тем нельзя не признать, что у каждого государства имеются свои национальные интересы, которые объективно могут быть конкурентными. Поэтому задача заключается в том, чтоб, не нарушая международного права, поставить его в основу гармонизации разных национальных интересов государств.

Для повышения эффективности интеграции в рамках Союзного государства в сфере охраны жизни и здоровья граждан представляется недостаточным имеющийся формат сотрудничества. На наш взгляд, следует в большей степени использовать возможности наднациональных органов для координации действий в области правового регулирования здравоохранения. Существование имеющихся инфраструктурных элементов Союзного государства (Парламентского собрания

Союзного государства Беларуси и России и т.д.) позволяет решать обозначенные проблемы комплексно.

Не умаляя положительной роли уже существующих интеграционных систем, государствам необходимо более рационально подходить к решению насущных задач в сфере охраны жизни и здоровья граждан, определяя наиболее оптимальные варианты сотрудничества для достижения поставленных целей.

В рамках проведенного исследования предлагаем следующие направления интеграции подготовки юридических кадров в сфере охраны здоровья:

- Разработка предложений для наднациональных и национальных органов Беларуси и России по формированию механизмов реализации заявленных в ходе круглых столов направлений международного сотрудничества в сфере здравоохранительного права стран – создать консультативный постоянно действующий орган медико-правового сообщества Союзного государства по правовым вопросам правового регулирования в сфере здравоохранения.

- Развитие межвузовского сотрудничества в области образования и науки - проекты участия в реализации образовательных программ подготовки юридических кадров медико-правового профиля в вузах Союзного государства.

- Обоснование путей внедрения единых наднациональных стандартов профессиональной деятельности юристов в здравоохранении Союзного государства - создание и внедрение правовой модели защиты прав субъектов сферы здравоохранения.

- Согласование программы научно-практического сотрудничества в сфере правового обеспечения здравоохранения - проведение II Международного конгресса по здравоохранительному праву стран Союзного государства, СНГ и Восточной Европы в 2017 году.

- Подготовка предложений для органов управления здравоохранением и образованием по интеграции систем переподготовки и повышения квалификации в сфере правового обеспечения здравоохранения.

#### Приставленный библиографический список

1. Гареев А.А., Муслев Б.В., Тыртышный А.А. Формирование профессиональных компетенций в сфере правового обеспечения здравоохранения // Кремлевская медицина. Клинический вестник. - 2013. - № 2.
2. Кашкин С.Ю., Субочев В.В., Кручинина Н.В. и др. Создание института досудебного урегулирования споров в Фонде социального страхования / под общ. ред. А.А. Тыртышного: отчет о НИР № 375 от 07.10.2016 (Фонд социального страхования РФ).
3. Тыртышный А.А., Кашкин С.Ю. Интеграционное право и международная образовательная интеграция // Человеческий капитал. - 2016. - № 9 (93).
4. Тыртышный А.А. Методология исследования теории права и государства как мировоззренческой основы формирования правосознания юристов // Вестник Российского нового университета. - 2013. - № 3.
5. Тыртышный А.А., Климентов В.Л., Муталиева Л.С. Многоуровневая правовая игра как интерактивная технология развития правосознания // Российский научный журнал. - 2013. - № 7 (38).
6. Тыртышный А.А., Понаморенко В.Е., Коровяковский Д.Г. О правовом исследовании интеграционных процессов на постсоветском пространстве // Вестник Российского нового университета. - 2010. - № 4.
7. Тыртышный А.А., Муслев Б.В., Помазкова С.И. Интеграция врачебного и юридического профессиональных сообществ как залог защищенности прав пациентов в национальных правовых системах стран – участниц ЕврАзЭС // Евразийский юридический журнал. - 2014. - № 1 (68).

<sup>7</sup> Тыртышный А.А., Муслев Б.В., Помазкова С.И. Интеграция врачебного и юридического профессиональных сообществ как залог защищенности прав пациентов в национальных правовых системах стран – участниц ЕврАзЭС // Евразийский юридический журнал. - 2014. - № 1 (68). - С. 21-24.

**КУЗЬМИНА Елена Михайловна**

кандидат политических наук, заведующая сектором Центра постсоветских исследований НИ ИМЭМО РАН им. Е. М. Примакова

## КИРГИЗИЯ В ЕАЭС: ТОЛЬКО ЛИ ТРУДОВЫЕ МИГРАНТЫ ОКАЗАЛИСЬ В ВЫИГРЫШЕ?

В статье представлен анализ экономических результатов Киргизии за период ее участия в Евразийском экономическом союзе. Исследованы позитивные и негативные тренды экономического развития страны и ситуация с кыргызской трудовой миграций.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, взаимная торговля, ВВП, диверсификация промышленности, обрабатывающие отрасли, Российско-кыргызский фонд развития, трудовая миграция.

**KUZMINA Elena Mikhailovna**

Ph.D. in Political Sciences, Head of the Sector of Post-Soviet Researches, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

## KYRGYZSTAN IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION: WHETHER ONLY LABOR MIGRANTS WERE THE WINNER?

The analysis of economic results of Kyrgyzstan during her participation in the Eurasian Union is presented in article. Positive and negative trends of economic development of the country and a situation with Kyrgyz labor migrations are investigated.

Keywords: social and economic development, mutual trade, GDP, the industry diversification, processing branches, the Russian-Kyrgyz fund of development, labor migration.



Кузьмина Е. М.

Киргизия вступила в Евразийский экономический союз лишь летом 2015 г. Прошедший 2016 г. был первым полноценным годом киргизского участия в ЕАЭС<sup>1</sup>. Одной из основных проблем страны при присоединении было уменьшение национальной экономики из-за ее деиндустриализации и сокращения сельскохозяйственного производства. Республике было необходимо сбалансировать экономику после обрушения социально-экономической модели, которая базировалась на ре-экспорте товаров из Китая в страны ЕАЭС, связанной с ним швейной отрасли, ориентированной на рынки Евразийского экономического союза. Но к моменту вступления в ЕАЭС ре-экспорт был почти полностью переориентирован на Казахстан, резкое сокращение доходов России и Казахстана от экспорта углеводородов сократило закупки киргизских товаров швейной промышленности.

Ситуация на рынке труда была катастрофической. Официальная российская статистика оценивала кыргызскую трудовую миграцию в объеме до 250 тыс. человек (табл. 1), учитывая лишь имеющих патент и разрешение на работу, а также учебную миграцию. Специалисты двух стран приводили цифру до 1 млн человек с учетом неофициального присутствия кыргызстанцев на российском рынке труда. Такая цифра более реальна, с нашей точки зрения. Таким образом, около пятой части населения страны было вынуждено искать работу за ее пределами, в первую очередь, в России (более 90%) и Казахстане. Трудовые мигранты имели незначительную социальную защищенность в принимающих странах, однако их переводы на родину составляли более 30% ВВП Киргизии.

Рассмотрим те экономические изменения, которые произошли за время участия Кыргызской Республики в Евразийском экономическом союзе. Только ли трудовые мигранты получили позитивные результаты от ее вступления в Союз?

За первый год участия Киргизии в ЕАЭС (август 2015 г. – август 2016 г.) проделана большая работа. По словам первого вице-премьер-министра Киргизии О. Панкратова: «Конечно, у нас были определенные прогнозы и ожидания, они были несколько скорректированы тем, что наше вступление совпало с экономическим кризисом, но, тем не менее, в большей степени все наши ожидания оправдались»<sup>2</sup>.

Только за 6 месяцев 2016 г. бюджет Киргизии благодаря распределению ввозных таможенных пошлин внутри ЕАЭС получил 160 млн долл. дополнительного дохода<sup>3</sup>. Открытие таможенных границ позволило кыргызстанским компаниям существенно сократить время доставки товаров на рынки других стран Союза, первую очередь в сопредельный Казахстан. Благодаря этому производители смогли нарастить экспорт своей продукции. Свою роль играет и то, что в ЕАЭС законодательно закреплена и успешно реализуется упрощенный порядок таможенного декларирования транспортных средств международной перевозки, зарегистрированных в государствах-членах.

Уменьшилась налоговая нагрузка для бизнеса: до присоединения к Союзу НДС исчислялся исходя из стоимости

1 Фархутдинов И.З. ЕВРАЗЭС... Да здравствует ЕАЭС! Евразийский экономический союз начинает действовать в 2015 году // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76). – С. 8-9.

2 Олег Панкратов: Наши ожидания от вступления в ЕАЭС в большей степени оправдались. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravda.kg/aktualno/4370-oleg-pankratov-nashi-ozhidaniya-ot-vstupleniya-v-eaes-v-bolshey-stepeni-opravdalis.html> 13.08.2016 (дата обращения: 14.02.2017).

3 Индина М. Пять плюсов Кыргызстану от вступления в ЕАЭС. KNews. 19.08.2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://knews.kg/2016/08/19/pyat-плюсов-kyrgyzstanu-ot-vstupleniya-v-eaes/> (дата обращения: 14.02.2017).

Таблица 1. Трудовая миграция из Киргизии в Россию, тыс. чел.\*

2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Работающие	Студенты	Работающие	Студенты	работающие	студенты	Работающие	студенты	Работающие	студенты	Работающие	Студенты	работающие	Студенты	Работающие	Студенты	работающие	Студенты	Работающие	Студенты
33,0	1,2	109,6	1,3	184,6	1,3	156,1	1,4	117,7	1,8	65,6	2,2	138,7	3,3	173,1	4,1	224,8	4,7	33,5	5,7

\* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 30.01.2017).

Таблица 2. Переводы киргизских трудовых мигрантов из России, млн долл.\*

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 г.
0,9	1 250	1 386	1682	2113	2062	1083

\* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.cbr.ru/statistics/CrossBorder/print.asp?file=Personal\\_Remittances\\_CIS.htm&pid=svs&sid=ITM\\_14138](http://www.cbr.ru/statistics/CrossBorder/print.asp?file=Personal_Remittances_CIS.htm&pid=svs&sid=ITM_14138), <http://www.cbr.ru/statistics/Default.aspx?Prtid=tg> (дата обращения: 30.01.2017).

товаров, плюс стоимость транспортных расходов, а по правилам ЕАЭС налог начисляется только на стоимость товара по договору. Физические лица также освобождены от двойного обложения НДС при ввозе товаров личного потребления из стран ЕАЭС. Это дало свои плоды. Социально-экономические показатели страны в 2016 г. во многом улучшились.

Объем валового внутреннего продукта Киргизии в январе – сентябре 2016 г. увеличился по сравнению с январем – сентябрем 2015 г. в постоянных ценах незначительно – лишь на 1,5 % и составил 4,5 млрд долл. (табл. 3) Для сравнения в январе – сентябре 2015 г. по сравнению с январем – сентябрем 2014 г. рост составил 6,6%<sup>4</sup>.

Объем промышленного производства республики в январе – декабре 2016 г., который составил 2,9 млрд долл., увеличился в постоянных ценах на 4,9%, в то время как годом ранее он сократился по сравнению с январем – декабрем 2014 г. на 4,4%. (табл. 4) Вместе с тем произошли изменения в соотношение добывающих и перерабатывающих отраслей промышленности. Если рост первых составил лишь 20% (для сравнения в 2015 г. – 63,8 %), то рост вторых, хоть и был на уровне 5,4%, но необходимо учитывать его падение в 2015 г. на 7,8%<sup>5</sup>.

Не меньший интерес представляет изменение структуры обрабатывающей промышленности страны. Во-первых, рост производства большинства экспортных продуктов питания: мяса – на 15%, масла сливочного на 52%, сыров – на 20,9%, круп – на 28,4%; а также нефтепродуктов: бензина – на 61,6%, дизельного топлива – на 72,2%. Во-вторых, при сокращении производства быстро портящихся товаров, например, молока (– 4,5%), увеличилось производство продуктов питания с более длительным сроком действия, например, сыры и сливочное масло. (Табл. 5.) Это позволяет, с одной стороны, увеличивать ассортимент продукции, а с другой стороны, иметь некоторый временной лаг при их транспортировке и существующих перманентных задержках на киргизско-казахстанской границе

4 Об основных социально-экономических показателях Евразийского экономического союза. Январь – декабрь 2016 г. // Аналитический обзор ЕЭК от 10.02.2017 г.

5 Об основных социально-экономических показателях Евразийского экономического союза. Январь – декабрь 2016 г. // Аналитический обзор ЕЭК от 10.02.2017 г.

Таблица 3. Основные социально-экономические показатели Киргизии за январь – декабрь 2016 г. (в % к соответствующему периоду 2015 г.)\*

	ЕАЭС	Киргизия
Валовой внутренний продукт <sup>1</sup>	99,3	101,5
Промышленное производство	100,9	104,9
Производство продукции Сельского хозяйства	103,5	105,0 <sup>2</sup>
Объем выполненных строительных Работ	9665	136,6
Грузооборот	101,5	96,6
Пассажиروоборот	100,1	102,9
Объем взаимной торговли <sup>3,4</sup>	89,2	73,3
Объем внешней торговли со странами вне ЕАЭС <sup>3</sup>	86,1	111,7
Оборот розничной торговли	95,2	105,3
Индекс потребительских цен <sup>5</sup>	105,7	99,5
Индекс цен производителей Промышленной продукции <sup>5</sup>	107,9	99,7

\* Об основных социально-экономических показателях Евразийского экономического союза. Январь – декабрь 2016 г. // Аналитический обзор ЕЭК от 10.02.2017 г. – С. 1.

<sup>1</sup> Январь – сентябрь 2016 г. к январю – сентябрю 2015 г.

<sup>2</sup> Валовая продукция сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства.

<sup>3</sup> Январь – ноябрь 2016 г. к январю – ноябрю 2015 г.

<sup>4</sup> Объем экспортных операций во взаимной торговле.

<sup>5</sup> декабрь 2016 г. к декабрю 2015 г.

из-за отсутствующих или неправильно оформленных сертификатах качества.

Удельный вес Киргизии во взаимной торговле государств-членов ЕАЭС в 2016 г. составил лишь 1%. Однако для самой страны эта доля значительна. Два из четырех членов Союза – Россия и Казахстан – являются крупнейшими торговыми партнерами страны не только в ЕАЭС, но и во внешней торговле Киргизии в целом, занимая в ней последние 6 лет первую и третью позиции соответственно. Их совокупная доля в 2015 г. составила 45,7%. Доля России с вступлением Киргизии в ЕАЭС сохранилась прежней в пределах 24,5%, а доля Казахстан за год значительно выросла с 17,8% до 21,2%<sup>6</sup>.

Интересно, что в 2016 г., несмотря на торговые войны между Киргизией и Казахстаном, их товарооборот увеличился на 17,4 %, а удельный вес Казахстана в торговле Киргизии со странами ЕАЭС достиг 65,9%. В то же время торговля Россией

6 ВТО. Статистический сайт. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.trademap.org> (дата обращения: 14.02.2017).

Таблица 4. Промышленное производство Киргизии по видам экономической деятельности\*

	Январь – декабрь 2016 г.			Справочно январь – декабрь 2015 г. в % к январю – декабрю 2014 г.
	Млрд сом (в текущих ценах)	Млн долл. <sup>1</sup>	% к январю – декабрю 2015 г.	
<b>Промышленность, всего</b>	205,2	2936,2	104,9	95,6
Горнодобывающая промышленность и обработка карьеров	11,4	163,6	120,1	163,8
Обрабатывающая промышленность	160,5	2295,6	105,4	92,2
Электроснабжение, подача газа, пара и воздушное кондиционирование	31,6	452,2	96,5	97,2
Водоснабжение, канализационная система, контроль над сбором и распределением отходов	1,7	24,8	106,9	103,5

\* Об основных социально-экономических показателях Евразийского экономического союза. Январь – декабрь 2016 г. // Аналитический обзор ЕЭК от 10.02.2017 г.

<sup>1</sup> Показатель рассчитан по среднему курсу сома (центрального) банка к долл. США за период

Таблица 5. Производство отдельных видов продукции обрабатывающей промышленности в Киргизии

Товар, Тыс. т	Январь – декабрь 2016 г.		Справочно январь – декабрь 2015 г. в % к январю – декабрю 2014 г.
	Объем производства	% к январю – декабрю 2015 г.	
Мясо и субпродукты пищевые	12,5	115,0	118,8
Масло растительное	11,5	83,5	99,7
Молоко жидкое обработанное	29,9	95,5	103,9
Масло сливочное,	3,2	152,0	95,5
Сыры <sup>1</sup>	3,7	120,9	112,8
Мука	233,2	98,7	76,8
Крупа	1,2	128,4	137,5
Бензин автомобильный	164,8	161,6	162,0
Дизельное топливо	94,0	172,2	192,9
Мазут топочный	48,3	55,7	179,0

<sup>1</sup> Кроме плавленого сыра

Источник: Об основных социально-экономических показателях Евразийского экономического союза. Январь – декабрь 2016 г. // Аналитический обзор ЕЭК от 10.02.2017 г. – с.9.

Таблица 6. Торговля Киргизии со странами ЕАЭС\* за январь-декабрь 2016 г., млн долл.\*\*

Страны	млн долл.	в % к январю-декабрю 2015 г.	Удельный вес во взаимной торговле
Армения	0,0	0	0
Белоруссия	3,3	58,5	0,8
Казахстан	275,0	117,4	65,9
Россия	139,2	87,1	33,3

\* Объем экспортных операций

\*\* Об итогах внешней и взаимной торговли товарами Евразийского экономического союза. Январь-декабрь 2016 г. / ЕЭК. Экспресс-информация от 16.02.2017. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/analytics/Documents/express/December2016.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Documents/express/December2016.pdf) (дата обращения: 14.02.2017).

по сравнению с предыдущим 2015 г. сократилась на 12,9% и составил лишь 33,3% их взаимной торговли в ЕАЭС (Табл. 6)

При общем сокращении кыргызского экспорта в страны ЕАЭС за январь-ноябрь 2016 г. на 26,7%, произошел рост экспорта продовольственных товаров и сельскохозяйственной продукции на 82%, текстильных изделий и обуви – на 94,5%, древесины и целлюлозно-бумажных изделий – 16,8% (Табл. 7).

Следует обратить внимание, что выросли объемы экспорта именно в тех отраслях, которые вкладывалось наибольшее количество средств из Российско-кыргызского фонда раз-

вития<sup>7</sup>. Так, за время функционирования фонд вложил 22,2 млн долл. в кыргызский аграрно-промышленный комплекс и переработку сельскохозяйственного сырья, а также в модернизацию производств, в первую очередь, текстильной промыш-

7 Учредители фонда правительства России и Киргизии, Фонд имеет статус международной организации, средства которого составляют 1 млрд долл. И российская сторона на 100% выполнила свои обязательства, были выделены 500 млн долл. уставного капитала, и эти средства поступили в полном объеме.

Таблица 7. Товарная структура торговли Киргизии с государствами-членами ЕАЭС за январь – ноябрь 2016 г.\*

Товары	Экспорт, млн долл	% к январю - ноябрю 2015 г.
<b>Всего</b>	317,2	73,3
<b>В том числе:</b>		
Минеральные продукты	37,1	89,1
Мишины, оборудование и транспортные средства	24,2	64,4
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	97,2	182,0
Продукция химической промышленности	11,7	95,9
Металлы и изделия из них	4,2	62,8
Текстиль, текстильные изделия и обувь	119,4	194,5
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	4,3	116,8
Другие товары	19,0	–

\* Об основных социально-экономических показателях Евразийского экономического союза. Январь – декабрь 2016 г. // Аналитический обзор ЕЭК от 10.02.2017 г. – С. 32.

Таблица 8. Информация о кредитной деятельности Российско-Кыргызского Фонда развития в разрезе отраслей (по состоянию на 13.02.2017 г.)\*

№	Наименование отраслей экономики	Всего одобренные проекты, включая выданные	
		млн долл.	Количество проектов
1	АПК, переработка и производство сельскохозяйственной продукции	22,222	298
2	Обрабатывающая промышленность, модернизация производственного оборудования	74,547	221
3	Энергетика, строительство мини-ГЭС	2,276	5
4	Горнодобыча и металлургия	3,975	13
5	Транспортная деятельность и хранение грузов	28,818	36
6	Связь и информационные технологии	3,200	1
7	Инфраструктура торговли	20,00	2
8	Инфраструктура туризма	15,070	28
9	Инфраструктура здравоохранения	2,428	20
10	Прочие отрасли	29,51	41
	<b>Общий итог, в млн долл. США</b>	<b>202,048</b>	<b>665</b>

\* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rkdf.org/files/docs/Annual%20Report/13022017.pdf> (дата обращения: 14.02.2017).

ленности – 74,6 млн долл., профинансировав соответственно 298 и 221 проект. (Табл. 8)

На 13.02.2017 г. льготные кредиты Фонда выданы уже под 665 проектов. Суммарный объем выданных займов составил 202,048 млн долл.<sup>8</sup>

Основное отличие Фонда развития от банков заключается в том, что он финансирует на льготных условиях только проекты развития, направленные на разработку новой высокотехнологичной продукции, техническое перевооружение и создание конкурентоспособных производств, а также поддержку импортозамещающих и экспортоориентированных производств.

РКФР реализует проекты по двум направлениям: финансирование проектов малого и среднего бизнеса через банки, а также прямое финансирование проектов. Если на первом этапе в программе РКФР участвовали только два киргизских государственных банка, то в феврале 2016 г. список участников

программы по поддержке малого и среднего бизнеса расширен до 10 банков и еще два банка подали заявки на участие<sup>9</sup>.

Со второй половины в 2016 г. при прямом финансировании снижена процентная ставка на валютные кредиты с 7% до 4%<sup>10</sup>. Средства выдаются Фондом на срок свыше 5 лет, и сумма кредита составляет более 1 млн долл. По этой программе Фонд выдавал средства на реконструкцию международного аэропорта «Манас» и аэропорта «Тамчы № на Иссык-Куле. В конце 2016 г. приобретено оборудование для заводов по производству сахара «Кошо» и «Каинды кант», что позволило запустить проект по восстановлению сахарного производства. Идет большая программа по сельскому хозяйству, именно

8 Российско-кыргызский фонд развития. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rkdf.org/files/docs/Annual%20Report/13022017.pdf> 20 февраля 2016 (дата обращения: 14.02.2017).

9 Через банки – партнеры можно получить финансирование малому и среднему бизнесу до 1 млн долл. на срок до пяти лет под 5% годовых в долларах и 12% годовых в сомах. Фондом по программе поддержки малого и среднего бизнеса выдаются средства банкам под 1%, они, в свою очередь, выдают заемщикам под 5%. С началом активной деятельности Фонда банки страны получили дешевое внутреннее фондирование, за счет средств РКФР. Банки и соответственно бизнес получили длинные и дешевые деньги.

10 Глава Российско-Кыргызского фонда развития: Мы не ломаем банкам их бизнес, а развиваем. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/interview/549815> (дата обращения: 14.02.2017).

промышленное сельское хозяйство с перспективой экспортных поставок на рынок ЕАЭС. Это способствует объединению фермеров в крупные хозяйства с соблюдением всех условия в области стандартизации, сертификации продукции.

В 2017 г. Фонд выбрал 4 направления деятельности: сельское хозяйство и легкая промышленность; машиностроение и приборостроение; инфраструктура городов и населенных пунктов на основе государственно-частного партнерства. Планируется довести объем выдачи средств бизнесу на сумму до 250 млн долл. При этом ставится задача – привлечение дополнительных средств в экономику республики из других финансовых институтов<sup>11</sup>.

Хотя существуют и проблемы в развитии Фонда. С одной стороны, лишь небольшая часть поданных заявок оформляется должным образом: предоставляется ТЭО проектов и др. необходимые документы. С другой стороны – на начальном этапе злую шутку сыграла разница в объемах российского и киргизского среднего и малого бизнеса: те минимальные объемы финансирования, которые должны были получать киргизские бизнесмены, невозможно было обеспечить требуемыми обязательствами. Однако это вопросы решаемые, и они уже находятся на стадии исправления.

Другая проблема Киргизии, которую предполагается преодолеть при участии в ЕАЭС, это теневая экономика и наличие свободно перемещающегося по территории страны контрафактного товара. Вступление в силу четких и жестких требований к продукции, которая может быть допущена к продаже на территории ЕАЭС позволит преодолеть эту проблему. Теперь при поддержке России в Бишкеке и Оше появятся две контролирующие лаборатории, которые отвечают всем современным требованиям. Для этих целей в рамках реализации «дорожной карты» по присоединению к Таможенному союзу Россия выделила Кыргызской Республике 200 млн долл. в 2014-2015 гг. и до 129 млн долл. в 2015-2016 гг.<sup>12</sup> Эти средства в основном были направлены на оборудование таможенных пунктов и создание современных фито-санитарных центров по сертификации экспортной сельскохозяйственной продукции и продуктов питания.

Приведение качества продукции к стандартам ЕАЭС и наличие лабораторий по проверке качества сельхозпродукции решает еще одну проблему в регионе: торговые отношения с Казахстаном, а точнее доступ на казахстанский рынок. Несмотря на возникающие перманентно запреты Казахстана на ввоз киргизских продуктов питания из-за отсутствия сертификатов качества, благодаря, российским грантам таких ситуаций стало значительно меньше, чем до вступления в Союз.

26 декабря 2016 г. в Санкт-Петербурге во время заседания Высшего совета ЕАЭС президенты Казахстана Н. Назарбаев и Киргизии А. Атамбаев так и не смогли договориться о снятии ветеринарно-санитарного контроля на казахстанско-киргызском участке государственной границы. Тогда же вице-премьер-министр Киргизии О. Панкратов сказал, что республика подписала с Казахстаном документ о переходе на унифицированные железнодорожные тарифы со второй декады янва-

ря 2017 г., которые будут введены в августе 2017 г. Однако, по словам президента казахского АО «КТЖ-Грузовые перевозки» О. Кулакова, речь идет только о транзите железнодорожным транспортом только подконтрольной ветеринарно-санитарному контролю продукции в Россию, за исключением живых животных. По словам О. Кулакова, что потери Казахстана от снижения тарифа для киргизского направления составили 42 млрд тенге, но они будут компенсироваться ростом в три раза перевозок<sup>13</sup>.

И наконец, поговорим об изменениях, связанных с киргизскими трудовыми мигрантами. Они, согласно договору о Евразийском экономическом союзе, действительно были освобождены от дополнительных сборов и получили равные права с национальными резидентами. В случае России это означало освобождение от патентного сбора и необходимости сдавать экзамены, что позволяет каждому мигранту экономить несколько десятков тысяч рублей в год.

В результате поток переводов трудовых мигрантов в Киргизии наименее пострадал от инфляции и сокращения рынка труда в РФ. Для рабочих из Таджикистана и Узбекистана это стало серьезным ударом, однако выходцы из КР даже несколько укрепили свои позиции в России. По данным, представленным главой Евразийского аналитического клуба (ЕАК) Н. Менджовичем, число киргизстанцев в России на начало 2016 г. увеличилось на 7,6%: с 523,2 тыс на начало марта 2015 г. до 563,1 тыс на начало февраля 2016 г. А объем переводов граждан КР из России за 3 квартала 2015 г. в рублевом исчислении увеличился 24%<sup>14</sup>.

Кыргызстанцам предоставлена возможность работать не только по трудовому, но и гражданско-правовому договору, что значительно расширяет сферы их возможного трудоустройства. Сейчас трудящиеся из Кыргызстана в России платят подоходный налог с первого дня работы по той же ставке, что и резиденты: 13% вместо 30%<sup>15</sup>. Они получили право на социальное страхование и медицинское обеспечение в любой стране Союза. Дети трудящихся имеют право на посещение дошкольных учреждений и получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Договор о ЕАЭС обеспечивает взаимное признание дипломов с целью трудоустройства по абсолютному большинству специальностей. Это значительно упрощает поиск работы и повышает мобильность трудовых ресурсов. Напомним, что работа над законодательством в сфере рынка труда ЕАЭС не завершена.

Таким образом, Кыргызская Республика за полтора года участия в Евразийском экономическом союзе. Получила значительные доходы и дивиденды от этого. И хотя трудовые мигранты получили значительные преференции и увеличили свои доходы, а значит и доходы страны, по сравнению со своими центрально-азиатскими соседями, но это стало не единственным позитивным результатом вступления в Союз. Свою долю позитивных возможностей получили и фермеры, и швейные фабрики, и производители продуктов питания.

11 Глава Российско-Кыргызского фонда развития: Мы не ломаем банкам их бизнес, а развиваем. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/interview/549815> (дата обращения: 14.02.2017).

12 Масаулов С. Российская помощь Кыргызстану: частные мнения и реальные факты. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ritmeurasia.org/news--2016-02-15--rossijskaja-pomosch-kyrgyzstanu-chastnye-mnenija-i-realnye-fakty-21914> (дата обращения: 14.02.2017).

13 День 10 Января: Кыргызско-казахские торговые войны. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.for.kg/news-402178-ru.html> (дата обращения: 10.01.2017).

14 Кыргызстан: первый год в ЕАЭС. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://evrazklub.ru/smi/kyrgyzstan-perviy-god-v-eaes.html> (дата обращения: 14.02.2017).

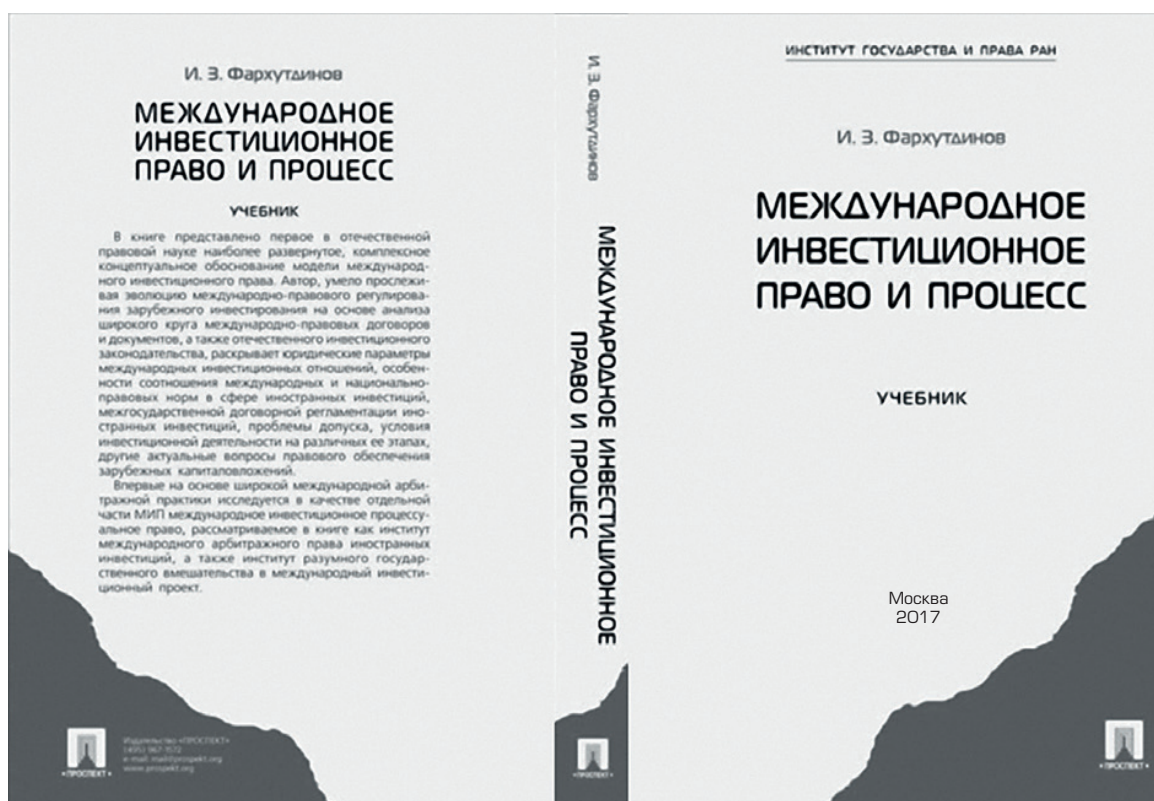
15 Первый год членства Кыргызстана в ЕАЭС. // [kapital.kz](http://kapital.kz), 13 августа 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://polpred.com/news\\_old?ns=1&cnt=76&sector=3&fulltext=clr&fulltext=on&per iod\\_count=1](http://polpred.com/news_old?ns=1&cnt=76&sector=3&fulltext=clr&fulltext=on&per iod_count=1) (дата обращения: 14.02.2017).

Государственный бюджет получил дополнительные доходы от перераспределения таможенных пошлин.

Вместе с тем, Кыргызстану необходимо решение ряда системных экономических проблем для дальнейшего развития национальной экономики и укрепления своих позиций в ЕАЭС. В первую очередь, необходимо завершение работы над созданием полноценной фито- и вето-санитарной системы Республики. Также необходима диверсификация промышленного производства для расширения переработки продукции сельского хозяйства, развития легкой промышленности и создания новых производственных отраслей.

#### Пристатейный библиографический список

1. ВТО. Статистический сайт. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.trademap.org> (дата обращения: 14.02.2017).
2. Глава Российско-Кыргызского фонда развития: Мы не ломаем банкам их бизнес, а развиваем. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/interview/549815> (дата обращения: 14.02.2017).
3. День 10 Января: Кыргызско-казахские торговые войны. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.for.kg/news-402178-ru.html> (дата обращения: 10.01.2017).
4. Индина М. Пять плюсов Кыргызстану от вступления в ЕАЭС. КNews. 19.08.2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://knews.kg/2016/08/19/pyat-плюсов-kyrgyzstanu-ot-vstupleniya-v-eaes/> (дата обращения: 14.02.2017).
5. Кыргызстан: первый год в ЕАЭС. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://evrazklub.ru/smi/kyrgyzstan-pervyyiy-god-v-eaes.html> (дата обращения: 14.02.2017).
6. Масаулов С. Российская помощь Кыргызстану: частные мнения и реальные факты. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ritmeurasia.org/news--2016-02-15--rossijskaja-pomosch-kyrgyzstanu-chastnye-mnenija-i-realnye-fakty-21914> (дата обращения: 14.02.2017).
7. Об основных социально-экономических показателях Евразийского экономического союза. Январь – декабрь 2016 г. // Аналитический обзор ЕЭК от 10.02.2017 г.
8. Олег Панкратов: Наши ожидания от вступления в ЕАЭС в большей степени оправдались. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravda.kg/aktualno/4370-oleg-pankratov-nashi-ozhidaniya-ot-vstupleniya-v-eaes-v-bolshey-stepeni-opravdalis.html> 13.08.2016 (дата обращения: 14.02.2017).
9. Первый год членства Кыргызстана в ЕАЭС. // kapital.kz, 13 августа 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://polpred.com/news\\_old?ns=1&cnt=76&sector=3&fulltext=clr&fulltext=on&period\\_count=1](http://polpred.com/news_old?ns=1&cnt=76&sector=3&fulltext=clr&fulltext=on&period_count=1) (дата обращения: 14.02.2017).
10. Российско-кыргызский фонд развития. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rkdf.org/files/docs/Annual%20Report/13022017.pdf> 20 февраля 2016 (дата обращения: 14.02.2017).
11. Фархутдинов И.З. ЕВРАЗЭС... Да здравствует ЕАЭС! Евразийский экономический союз начинает действовать в 2015 году // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76).



## **МАЛЬКО Александр Васильевич**

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН

## **ПОНОМАРЕНКОВ Виталий Анатольевич**

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса Самарского государственного экономического университета

### **УЧЕТ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ МИГРАЦИОННОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

В статье анализируются социально-детерминационные механизмы миграционных процессов в современном обществе. Раскрываются как положительные, так и негативные последствия от происходящих миграционных процессов для социально-экономического и правового развития общества. Цель статьи состоит в изучении причин и социальных механизмов миграции. Раскрывается социальная сущность миграционных процессов и воздействие на них различных регулятивных механизмов. Проводится анализ проблем нелегальной миграции в Россию и раскрывается их детерминационная сущность, которая во многом обусловлена зауженностью легального законодательного поля. Отмечается, что значительная часть мигрантов является социально уязвимой, поскольку находится в изоляции от доступа к социальным институтам современного общества, не имеют возможности реализации основополагающих прав и свобод человека, поэтому вынуждены уходить в сферу теневой экономики и криминального бизнеса. Криминальная миграция одна из негативных сторон современной социально-экономической жизни общества, негативные последствия которой для России хотя и являются во многом типичными, как и для других стран, однако масштабы и характер их таковы, что они выступают в качестве угроз национальной безопасности. В значительной степени это связано с той ролью, которую играет криминальная составляющая нелегальной миграции.

*Ключевые слова:* миграция, международная миграция, миграционная правовая политика, трудовой потенциал, геополитический и социальные факторы, миграционная безопасность.

## **MALKO Aleksandr Vasil'yevich**

Ph.D. in Law, professor, honored worker of science of Russian Federation, Director of Saratov Branch of the Institute of state and law RAS

## **PONOMARENKOV Vitaliy Anatol'yevich**

Ph.D. in Law, associate professor, department of civil and arbitration process Samara State University of Economics

### **ACCOUNT MIGRATION PROCESSES IN THE FORMATION OF THE MIGRATION OF LEGAL POLICY MODERN RUSSIA**

The article analyzes the socio-determinist mechanisms of migration processes in modern society. Revealed both positive and negative consequences of migration processes for socio-economic and legal development of society. The purpose of this article is to study the causes and social mechanisms of migration. Reveals the social nature of migration processes and the impact on various regulatory mechanisms. The analysis of the problems of illegal migration in Russia and reveals their determination entity that is largely due to the narrowing legal field. It is noted that a considerable part of migrants is vulnerable because he is isolated from access to social institutions of modern society have no possibility of realization of fundamental rights and freedoms of the individual, therefore, forced to withdraw into the sphere of the shadow economy and criminal business. Criminal migration is one of the negative aspects of modern socio-economic life of society, the negative implications for Russia though are largely typical as for other countries, but the scale and nature such that they act as threats to national security. Largely this is due to the role played by the criminal component of illegal migration.

*Keywords:* migration, international migration, migration policy, labour potential, geopolitical and social factors, migration security.

На протяжении многовековой истории люди постоянно перемещались по территории нашей планеты, осваивая все новые места. Ст. 13 «Всеобщей декларации прав человека» 10 декабря 1948 г. гласит: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства» и «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека // Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.



Малько А. В.



Пономаренков В. А.

В современном мире резко возросла мобильность населения и интенсивность миграционных процессов, что выступает важным показателем происходящей в сегодняшнем мире глобализации.

В настоящее время миграция представляет собой сложное социальное явление, связанное с перемещением гражданского населения из одной страны в другую (внешняя/международная миграция), а также с перемещением в другие регионы страны (внутренняя миграция) на постоянное местожительство.



Миграционные процессы имеют разнонаправленный характер. С одной стороны, они способствуют обмену трудовыми и интеллектуальными ресурсами, опытом и технологиями; формированию мобильности населения; поддержанию процессов мирового экономического роста, играют важную роль в решении национальных, региональных и мировых проблем. С другой стороны, могут создавать серьезные проблемы для принимаемого государства, оказывая негативное воздействие на социально-экономическое и геополитическое развитие стран, на уровень социальной напряженности и политической стабильности, демографическую ситуацию, межнациональные и межконфессиональные отношения и др.

Так, Российская Федерация в процессе глобализации открыла границы для мигрантов, и в страну стало въезжать большое количество неквалифицированной рабочей силы, соглашающейся работать за низкую заработную плату. Как следствие, стал отмечаться спад уровня оплаты труда, повлекший невостребованность ряда профессий и рабочих мест среди местного населения, что привело к дестабилизации социально-экономической ситуации в отдельных регионах страны, возникновению социальных и правовых конфликтов, влекущие усиление недовольства реализуемой государственной политики и др.

С другой стороны, озабоченность вызывает эмиграция высококвалифицированных кадров, особенно представителей науки и высшего образования, работников сферы здравоохранения, услуги которых имеют важнейшее социальное, технологическое значение для развития потенциала страны.

Поэтому государства призваны регулировать и влиять на прогрессивное совершенствование социально-экономического потенциала развития общества, учитывая и отражая в законодательной деятельности продуманную и обоснованную миграционную правовую политику.

Факторы, порождающие миграционные процессы, весьма разнообразны, и, как правило, они носят системный характер, включающие различные вариации - этнокультурного, социально-экономического, политического, профессионального, психологического и некоторых других элементов, которые отражают не только уровень социального и индустриального развития государства (региона), уровень политической и экономической стабильности «родительского» региона (страны), но и миграционную привлекательность принимающего государства.

Причинами внешней миграции в Россию называют следующие: экономические (56,0%), социальные и семейно-бытовые (17,2%), культурные и религиозные (7,1%), политические и военные (5,4%), экзистенциальные, т.е. добровольная миграция, оставивших свои дома исключительно из желания жить в чужой стране<sup>2</sup> (1,2%) и другие (13,1%) факторы жизни общества.

В свою очередь, причинами внутренних миграций были названы: поиск работы с большей оплатой труда (53,0%); стремление улучшить условия и качества жизни (22,0%); реализация профессиональных возможностей (улучшение условий труда и оплаты: карьерный рост; работа по специальности) (7,2%); изменение семейного положения, объединение с близкими людьми (4,5%); получение образования (5,1%); ухудшение экологической обстановки в регионе проживания (2,5%); необходимость в изменении климатических условий по состоянию своего здоровья (1,2%); возникновение и развитие социально-

конфликтной ситуации в регионе проживания: межэтнические, межконфессиональные и иные социальные конфликты, военные действия (4,5%).

Внутренняя миграция особенно распространена в странах с обширной территорией, разнообразными природно-климатическими и экономическими условиями, как например, в России, где переселение связано со сменой постоянного места жительства, а также с временным перемещением, сопряженным с трудоустройством вне своего региона.

Так, из числа опрошенных респондентов 52,3% указали на то, что они готовы к переселению в другой регион России при условии предоставления места жительства, «достойного» уровня оплаты труда. При этом, 41,2% опрошенных готовы переехать на постоянное место жительства.

В странах с обширной территорией значительное место занимает внутренняя сезонная миграция рабочей силы, т.е. временные перемещение работников в сельскую местность для выполнения сезонных и сельскохозяйственных работ, а также из сельской местности в город (отходничество).

Для нашей страны внутренняя миграция остается важным компонентом демографического и социально-экономического развития страны в целом и, в особенности, отдельных регионов.

Нехватка специалистов в той или иной профессии в определенной стране повышает заработную плату для представителей данной профессии и стимулирует приток высококвалифицированных, высокообразованных мигрантов, поэтому внешняя миграция рабочей силы характеризуется увеличением удельного веса в её составе высококвалифицированных специалистов.

Причиной же международной миграции, прежде всего, является экономическая разница в уровне заработной платы, которая может быть получена за одинаковую работу в разных странах мира. Отчасти международная миграция обусловлена такими причинами как война (боевые действия), например, миграция из Сирии под воздействием атак «Исламского государства» в Европу; природных катастроф, а также политических и межэтнических, межконфессиональных конфликтов. При всем этом вынужденная миграция может служить средством социального контроля авторитарных и тоталитарных режимов, тогда как добровольная миграция выступает средством социальной адаптации и причиной роста городского населения.

Большинство современных теорий миграции сходятся в том, что миграция выгодна как для принимающих стран, так и для стран выезда (при условии контролируемости потоков)<sup>3</sup>.

Для решения же проблем нелегальной миграции требуется приложить немало усилий и со стороны государства, и со стороны населения, в том числе это касается и повышения уровня правосознания жителей страны, выработки новой общегосударственной цели и социально-правовых стандартов.

Решением данных проблем могло бы стать:

- 1) совершенствование государственной социальной и миграционной политики;
- 2) изменение действующего миграционного законодательства;
- 3) эффективное противодействие нелегальной иммиграции;

2 Greg Madison (2006) Existential Migration. Existential Analysis, 17.2: 238-60.

3 J.P. Haisken-DeNew and K.F. Zimmerman. «Wage and mobility effects of trade and migration», CEPR Discussion Paper 1318, London 1995; Herbert Brücker. The Employment Impact of Immigration: a Survey of European Studies, 2002.

4) привлечение квалифицированных иностранных специалистов в страну;

5) интеграция и адаптация иммигрантов в российское общество, а также разработка мер по формированию у населения Российской Федерации толерантного отношения к ним.

Миграция в современном мире представляет собой фактор, способный оказать воздействие на экономическое развитие стран, определяющий степень социальной напряженности и политической стабильности, демографической ситуации, этнических отношений. Но далеко не во всех странах миграция признается в качестве самостоятельного направления политики государства. Так, в Поволжском регионе в 2015-2016 гг. сложилось отрицательное сальдо миграции (-2,1 тыс. человек), в то время как в 2014 году миграционный прирост населения составил более 7 тыс. человек. Ухудшение миграционной обстановки связано с увеличением миграционной убыли за счет обмена населением с другими регионами России (- 3,2 тыс. человек против - 823 человек в 2014 году), а также с сокращением положительного сальдо миграции в обмене населением со странами СНГ (до +943 человек против +7,9 тыс. человек соответственно).

Данная ситуация во многом сложилась по причине отсутствия стройной, продуманной миграционной правовой политики и грамотного правового регулирования миграционных процессов.

При разработке и реализации как государственной, так и региональной миграционной правовой политики необходимо создать:

– единую базу данных о мигрантах находящихся на территории страны;

– разработать правила по квотированию заселения мигрантов на основе принципа пропорционального заселения, не допуская создания этнических «анклавов» мигрантов;

– при адаптации мигрантов следует руководствоваться тем, что их интеграция в РФ вовсе не означает, что они должны отказаться от своих этнических черт;

– контролируемая миграция является важным фактором обеспечения экономического развития и стратегии национальной безопасности страны, составляет важнейший ресурс и условие развития государства.

Воздействие процессов глобализации происходит неравномерно, что порождает диспропорции увеличение масштабов и объемов миграции.

Таким образом, миграция - одна из закономерностей развивающихся процессов социально-экономической и правовой жизни общества в условиях глобализации.

В связи с нехваткой в нашей стране ресурсов мобильной рабочей силы, а также отказа от низкооплачиваемой и «не престижной» работы, развала системы профессионального технического образования, демографического спада и других негативных явлений современной жизни общества, приведших к неостребованности свободных рабочих мест (и прежде всего в сфере реального производства), трудовая миграция могла бы выполнить важную и позитивную функцию обеспечения промышленного производства, а также развития непромышленной сферы (образования, науки, медицины). Современные миграционные процессы представляет собой многогранное явление, влияющее на все стороны развития общества и государства.

Россия с ее не высоким уровнем рождаемости, достаточно высоким уровнем смертности и громадной территорией нуждается в качественных людских ресурсах. Поэтому задача «сделать нашу страну привлекательной» для переселения ка-

чественного состава мигрантов, требует реальных действий, направленных на разработку сбалансированной правовой политики в сфере регулирования миграционных процессов, включая механизмы приема мигрантов, правового и институционального обеспечения их пребывания и занятости (в случае временной трудовой миграции), интеграции и натурализации (в случае постоянной миграции).

Конечно же, социально-трудовой потенциал мигрантов разный, поэтому должны быть предусмотрены меры профессиональной подготовки и переподготовки мигрантов, а также социально-культурной адаптации в обществе.

Мигранты (с низким образованием, приехавшие из отдаленных и сельских районов) являются менее социально-адаптивными, поэтому менее склонны пользоваться действующими социальными институтами и сервисами – правовыми, образовательными, медицинскими, национально-культурными и т.п. Большинство социальных контактов они осуществляют через неформальные связи, в основном через родственников и друзей, а также через сложившийся теневой институт посредничества в сфере организации миграции и их трудоустройства (на что указали 63% опрошенных нами мигрантов) - все это увеличивает «миграционные риски» и незащищенность мигрантов, при этом такие мигранты обладают неразвитым правосознанием и предпочитают либо вовсе не отстаивать свои права, либо делать это через тех же неформальных (или попросту криминальных) агентов.

С начала массовой трудовой миграции постепенно сложились разветвленные и гибкие полуполегалные посреднические структуры, помогающие в организации поездок «на заработки», а также для переезда в Россию на постоянное место жительства.

Нельзя сказать, что эти сети хорошо организованы, поскольку они обычно носят неофициальный и неформальный характер, слабо институализированы. Тем не менее, они не только заполняют вакуум, возникающий из-за отсутствия официальных сервисов, но часто работают «эффективнее», чем официальные структуры.

Проведенный нами анализ показал, что причинами негативных тенденций миграционных процессов являются:

1. Неэффективность миграционной правовой политики, т.е. отсутствие четких систематизированных механизмов для решения проблем, связанных с пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации (неравномерное распределение мигрантов на территории страны), для чего необходимо изменение законодательства, предусматривающее возможность перераспределения мигрантов по субъектам Российской Федерации.

2. Несоответствие миграционного и трудового законодательства, касающегося организации и функционирования современного рынка труда, что влечет формирование теневого сектора экономики, поддерживающего высокий спрос на неквалифицированную и низкооплачиваемую рабочую силу.

3. Отсутствие эффективной системы социальной защиты и поддержки мигрантов, системы социальной адаптации и интеграции иммигрантов в российское общество (например, возможность отправления религиозных культов, создание условий реализации социально-культурных потребностей и социально-психологической адаптации в обществе и др.).

Ряд проблем, существующих в системе миграции Российской Федерации, решается достаточно успешно путем адекватного изменения действующего законодательства. Иные проблемы находятся в стадии решения, но пока значимых изменений не происходит, хотя работа в этих направлениях про-

должается. Но есть такие проблемы, которые не решаются на протяжении продолжительного времени.

Для их решения требуется формирование взвешенной правовой политики в сфере регулирования миграционных процессов и последовательное решение организационно-правовых задач, возникающих в жизни современного общества, на основе дифференцированного подхода:

- повышение уровня правосознания населения и осознание необходимости привлечения мигрантов для обеспечения развития общества;
- формирование новой общегосударственной цели и социально-правовых стандартов жизнедеятельности общества;
- разработка и реализация социально-культурных, образовательных, правовых и экономических мер адаптации мигрантов с учетом того, что их интеграция в российское общество не означает их отказ от своей этничности;
- создание единой системы учета мигрантов, находящихся на территории страны;
- разработка правил квотирования заселения мигрантов на основе принципа «пропорционального заселения», не допуская создания этнических «анклавов» мигрантов;
- предоставление права на жительство квалифицированным специалистам с перспективой получения гражданства РФ (после испытательного срока);
- предоставление права на работу на один-три года рабочим промышленного производства и работникам сельского хозяйства с перспективой продления срока (при соблюдении законодательно установленных требований);
- обучение и переподготовка части трудовой миграции по специальностям, необходимым для развития экономики России;
- создание условий, обеспечивающих социальную адаптацию мигрантов (обучение основам жизнедеятельности в стране, определение временного места жительства, установление системы социального контроля и соблюдение трудовых прав мигрантов и др.);
- создание условий, благоприятствующих контролируемой трудовой миграции в Восточную Сибирь и на Дальний Восток.

Пока же действующая миграционная правовая политика сталкивается с множеством трудностей на пути реализации, это:

- несовершенство действующего законодательства;
- огромное количество бюрократических препятствий;
- нерешенность вопросов социального и медицинского обеспечения работающих в стране иностранных граждан и членов их семей;
- межкультурные и межэтнические противоречия, возникающие в обществе вследствие значительного притока мигрантов и др.

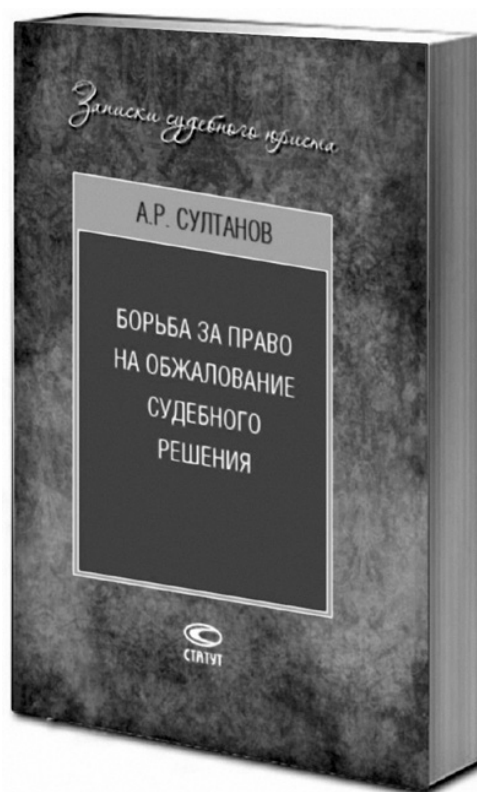
Всё это является дополнительными условиями, которые необходимо учитывать при формировании и развитии правовой политики в сфере регулирования миграционных процессов.

Одной из основных задач правовой политики в области миграции должно стать совершенствование нормативно-правовой базы, позволяющей использовать миграционный потенциал в России.

Все эти меры позволили бы повысить эффективность реализации миграционной правовой политики в Российской Федерации. Благодаря подобным мерам уменьшилось бы количество нелегальных мигрантов, трудовая сила поступала бы в нуждающиеся районы страны, а уровень трудовой силы значительно бы возрос. Все это позволит создать условия развития социально-экономической жизни общества, обеспечить соблюдения права, свобод и интересов, как мигрантов, так и населения принимающих государств.

#### Пристатейный библиографический список

1. Greg Madison (2006) Existential Migration. Existential Analysis, 17.2: 238-60.
2. J.P. Haisken-DeNew and K.F. Zimmerman. «Wage and mobility effects of trade and migration», CEPR Discussion Paper 1318, London 1995; Herbert Brücker. The Employment Impact of Immigration: a Survey of European Studies, 2002.



**МАМЕДОВ Андрей Алиевич**

доктор юридических наук, профессор Российского университета дружбы народов

## **СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

В статье рассматриваются вопросы наднационального правового регулирования деятельности в сфере стандартизации государств-членов Евразийского Экономического Союза в современный период, требующие учета экономической экспансии со стороны государств, стремящихся к геополитическому господству. Правовое регулирование деятельности государств-членов Евразийского Экономического Союза в сфере стандартизации базируется на международных правовых регуляторах - международных нормах-принципах, что делает транспарентными и единообразными требования, предъявляемые к правовому регулированию отношений в сфере стандартизации.

Ключевые слова: международное право, международные нормы-принципы, гармонизация права, функция государства, интеграция, соглашение.

**MAMEDOV Andrey Alievich**

Ph.D. in Law, professor of Peoples' Friendship University of Russia

## **MODERN TRENDS IN THE HARMONIZATION OF LEGISLATION IN THE SPHERE OF STANDARTIZATION OF STATES-PARTICIPANTS OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION**

The article deals with the supranational regulatory activities in the sphere of standardization of the states-participants of the Eurasian Economic Union at the modern period, requiring to take into consideration of the economic expansion by states seeking for geopolitical domination. Legal regulation of activity of the states-participants of the Eurasian Economic Union in the sphere of standardization is based on international legal regulators - international norms-principles, making transparent and uniform requirements for the legal regulation of relations in the sphere of standardization.

Keywords: international law, international rules-principles, harmonization of the law, function of the state, integration, agreement.

Одним из важнейших факторов постепенного стирания как законодательных, так и экономических барьеров является формирование глобального экономического пространства. Поэтому при рассмотрении правового регулирования экономических отношений в современный период нельзя не учитывать мировые интеграционные процессы в сфере экономики, особенно резко интенсифицирующие процессы межгосударственной интеграции на региональном уровне.

Понимание интеграции как единого экономического пространства нашло отражение в Соглашении о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 года, подписанном Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Российской Федерацией и Украиной. По мнению подписавших его сторон, Единое экономическое пространство – это экономическое пространство, объединяющее таможенные территории сторон – участников Соглашения, на котором функционируют механизмы регулирования национальных экономик, позволяющие обеспечить свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы, осуществляется единая внешнеторговая, налоговая, денежно-кредитная и валютно-финансовая политика, необходимая для поддержания макроэкономической стабильности внутри экономического пространства и обеспечения равноправной конкуренции национальных экономик государств – участников Соглашения с экономиками других государств (особенно в условиях постоянного экономического давления со стороны государств, стремящихся к геополитическому господству – курсив А.М.).

Процессы экономической регионализации, их политические и международно-правовые последствия позволяют объединившимся государствам эффективно защищать свой экономический суверенитет вследствие ослабления свободной экономической деятельности из-за разного рода санкций, вызванных геополитическими интересами государств, стремящихся к мировому господству в экономике, а порой и внеш-

нему управлению объединившимися государствами без учета их национальных интересов, жесткого давления на развитие национальных экономик, на процессы принятия решений различного характера.

По нашему мнению, региональная интеграция позволяет в определенном географическом пространстве не только эффективнее организовать производственные процессы в условиях уязвимости национальных экономик вследствие глобализации, но также ее следует рассматривать как ответ на экспансионистские вызовы со стороны государств, претендующих на верховенство в геополитической сфере. Создание Евразийского экономического сообщества<sup>1</sup> (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Республика Таджикистан), сформированного в границах бывшего Советского Союза государствами, имеющими общую историю, правовые традиции, а главное – общие экономические цели и интересы, является не только ответом на эти угрозы, но и в публично-правовой форме с международно-правовым аспектом выражает коренные интересы и волю наций и народов.

Основным содержанием дальнейшей интеграции, как отмечено в Декларации от 18 ноября 2011 г. «О евразийской экономической интеграции»<sup>2</sup> будет полная реализация потенциала Единого регионального экономического пространства, совершенствование и дальнейшее развитие договорно-правовой базы, институтов и практического взаимодействия, в том числе и по следующим направлениям, непосредственно формирующимся в результате развития наднационального правового регулирования в сфере стандартизации, а именно:

1 Договор от 10 октября 2000 г. «Об учреждении Евразийского экономического сообщества» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 7. - Ст. 632.

2 Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

– обеспечение эффективного функционирования общего рынка товаров;

– формирование согласованной промышленной, транспортной, энергетической и аграрной политики, углубление производственной кооперации, включая возможное создание совместных транснациональных корпораций;

– углубление сотрудничества в целях обеспечения экономической безопасности во всех ее аспектах;

– обеспечение совместимости национальных стандартов обучения в сфере образования.

Как подчеркивает в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 22 декабря 2011 года Президент Российской Федерации<sup>3</sup>, цель интеграционного сотрудничества заключается в том, чтобы создать Евразийский экономический союз, основанный на применении гармонизированных международно-правовых норм, который во многом будет определять будущее Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации не только для еще большего раскрытия экономического потенциала этих стран с целью противодействия политической и экономической экспансии государств, претендующих на единоличную, главную роль в геополитической сфере, но и станет связующим звеном между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом – одним из самых востребованных партнеров в мировой экономике<sup>4</sup>.

Основываясь на вышеприведенном постулате, Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация, базируясь на Декларации о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г., учредили Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС. В настоящее время к Союзу присоединились Республика Армения и Республика Киргизия – курсив А.М.). На образованном региональном экономическом пространстве государства-члены ЕАЭС проводят единую политику в различных сегментах экономики, в том числе и в сфере стандартизации, где применяются гармонизированные административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в этой сфере.

Базис решения актуальных правовых проблем в связи с созданием Единого регионального экономического пространства, включая решение правовой проблемы регулирования деятельности в сфере стандартизации, связан, безусловно, с иерархией норм международного права. Решение озвученной проблемы – принятие решения о выстраивании иерархии норм правового регулирования в различных сегментах деятельности, в том числе и в сфере стандартизации, на Едином региональном экономическом пространстве, исходя из концепции всеобщности (универсальности) норм международного права. По нашему мнению, не может быть ни американского права, ни права Европейского союза, ни права СНГ (их существование возможно только в виде научной и учебной дисциплины, что может быть даже полезным). Данный тезис декларируется и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>5</sup>, регламентирующей в качестве приоритета внешней политики России – построение международных отношений на принципах международного права, основу которого составляют универсально действующие нормы права и документы международных организаций, в том числе и наднациональных структур ЕАЭС.

В этой связи можно отметить, что именно в Декларации о Евразийской экономической интеграции от 19 декабря 2011 г. в основу функционирования Единого регионального экономического пространства заложены принципы соблюдения общепризнанных норм международного права, включая уважение суверенитета и равенства государств, утверждение основопо-

лагающих прав и свобод человека, правового государства и рыночной экономики.

Общеизвестно, что наука международного права и договорная практика исходят из того, что какого-либо ряда особых принципов соблюдения общепризнанных норм не существует. В отношении общепризнанных принципов и норм международного права действует единый императивный принцип добросовестного соблюдения международных обязательств (применительно к международным договорам он именуется принципом *pacta sunt servanda*). А в силу универсализма международного права все нормативные системы интеграционных объединений, в том числе и ЕАЭС, оказываются связанными с международным правом и между собой в единую систему международного права как правовой формы организации и регулирования мирового интеграционного процесса.

Безусловно, Евразийский экономический союз, в основе которого лежит международный договор и, соответственно, присутствует международно-правовая природа данного субъекта, отличается от классических международных организаций, в том числе по целям и задачам, системе и структуре органов управления, видам решений, порядку их реализации и т.п., в том числе и в сфере стандартизации.

В этой связи особую актуальность приобретает оценка изменений международно-правовых регулятивов, происходящих в условиях развития процессов глобализации, с одной стороны, и интенсификации процессов создания региональных интеграционных объединений – с другой.

В условиях экономической глобализации для каждого межгосударственного регионального интеграционного объединения гармонизация законодательства в сфере стандартизации, связанная с разработкой единых обязательных административно-правовых регулятивов, является одним из важнейших направлений деятельности. В целом, гармонизацию законодательства в сфере стандартизации, по нашему мнению, следует рассматривать как принятие странами, входящими в интеграционное объединение, общих или идентичных правовых норм, регулирующих общественные отношения в связи с деятельностью в сфере стандартизации.

Различия в национальных законодательствах в сфере стандартизации продукции и услуг являлись одним из главных препятствий, в частности, на пути евроинтеграции, поэтому начало гармонизации национальных законодательств стран Европейского Союза в сфере стандартизации на основе общеевропейских директив рассматривалось как приоритетное направление развития общеевропейского права. Упрощение административно-правовых процедур (а в ряде случаев и их ликвидация – курсив А.М.) товарооборота вследствие гармонизации законодательства в сфере стандартизации ведёт к укреплению системы международной торговли не только в рамках региональных интеграционных экономических объединений, но и в целом в мировой экономике.

Договор о Евразийском экономическом союзе<sup>6</sup>, подписанный в г. Астана 29 мая 2014 года, регламентирует общие принципы гармонизации законодательства, регулирующего деятельность государств-членов ЕАЭС в сфере стандартизации:

1. Интеграционное право ЕАЭС, наряду с внутренними соглашениями между сторонами ЕАЭС на уровне государств, состоит из международных договоров ЕАЭС с третьими странами, решений и распоряжений Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии. Порядок исполнения решения исполнительных органов ЕАЭС регулируется национальными законодательствами государств-членов ЕАЭС.

3 Российская газета. - 2011. - 23 декабря.

4 Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии - будущее, которое рождается сегодня // Известия. - 2011. - 3 октября.

5 Утверждена Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 20. - Ст. 2444.

6 <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения: 01.02.2017). Данный Договор ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом от 03.10.2014 № 279-ФЗ «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 40 (часть I). - Ст. 5310.

2. Цели и принципы международных договоров, заключаемых ЕАЭС с третьими сторонами, не должны вступать в противоречие с основными целями и принципами функционирования ЕАЭС.

3. При коллизиях норм международных договоров в рамках ЕАЭС и Договора о ЕАЭС приоритет имеют нормы Договора о ЕАЭС.

4. Решения органов ЕАЭС по уровню юридической силы и степени приоритетности располагаются следующим образом: наивысшей юридической силой и степенью приоритетности обладают решения Высшего Евразийского экономического совета, далее в сторону уменьшения – решения Евразийского межправительственного совета, а затем и решения Евразийской экономической комиссии.

5. Решениями и распоряжениями органов ЕАЭС не должны устанавливаться иные правила, чем предусмотренные международными договорами в рамках ЕАЭС и Договором о ЕАЭС.

В ст. 51 «Общие принципы технического регулирования» Договора о Евразийском экономическом союзе регламентированы и публично-правовые принципы гармонизации национальных законодательств в сфере стандартизации:

- добровольность применения стандартов;
- разработка и применение межгосударственных стандартов с учётом их гармонизации с международными стандартами;
- применение единых правил и процедур при проведении обязательной оценки соответствия;
- обеспечение гармонизации законодательств государств-членов ЕАЭС, регулирующих ответственность за нарушение обязательных требований к продукции, правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия;
- проведение согласованной политики в области обеспечения единства измерений в рамках ЕАЭС;
- недопущение установления избыточных барьеров для ведения предпринимательской деятельности.

При этом «межгосударственный стандарт» нормативно определяется как принятый Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации Содружества Независимых Государств региональный стандарт<sup>7</sup>, утверждение которого относится к полномочиям Межправительственного совета ЕАЭС.

В целях соблюдения норм ст. 51 «Общие принципы технического регулирования» Договора о Евразийском экономическом союзе Евразийская экономическая комиссия утверждает перечень интеграционных союзных стандартов и национальных стандартов государств-членов ЕАЭС (в случае отсутствия международных и союзных стандартов), обеспечивающих соблюдение вышеприведенных принципов технического регулирования в ЕАЭС, в том числе и стандартов методов исследования образцов продукции. При неприменении стандартов, включённых в указанный перечень, оценка соответствия иных применяемых стандартов осуществляется на основе анализа рисков. Перечень указанных методик исследований (испытаний) и измерений предоставляется уполномоченными органами государств-членов в Евразийскую экономическую комиссию. Разработка и принятие указанных перечней стандартов осуществляется в порядке, утверждаемом Евразийской экономической комиссией.

Осуществление гармонизации законодательства в сфере стандартизации в рамках ЕАЭС следует, по нашему мнению, рассматривать как наивысшую степень правовой интеграции Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Армения и Республики Киргизия. Цель

интеграции - принятие региональных интеграционных международно-правовых актов в сфере стандартизации на основе общепринятых международных административно-правовых регулятивов ISO.

Создание же международно-правовой основы для региональной интеграции в сфере стандартизации, с учётом идентичности применяемых в ЕС и ЕАЭС публично-правовых регулятивов в сфере стандартизации, приобретёт дальнейшую правовую завершенность при продвижении к экономической интеграции между Евразийским экономическим союзом и Европейским Союзом. Данному процессу будет способствовать и тот факт, что правовым базисом формирования единого экономического пространства для Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Армения и Республики Киргизия и ЕС является единый для интеграционных объединений правовой массив унифицированного законодательства, учитывающий международно-правовые регулятивы (нормы-принципы) Всемирной торговой организации и адаптирующий эти международные нормы-принципы к регулированию экономических отношений как на внутреннем экономическом пространстве в ЕАЭС, так и на мировом экономическом пространстве.

Проблема создания целостной, эффективно функционирующей системы интеграционной стандартизации на Евразийском региональном экономическом пространстве и определила особенности гармонизации публично-правовых регулятивов управления в сфере стандартизации<sup>8</sup>, связанных с:

- публично-правовым регулятивным воздействием на разработку на основе национальных стандартов международных (межгосударственных региональных) стандартов;
- публично-правовым обеспечением международного сотрудничества, способствующего снятию технических барьеров в международной торговле государств-членов ЕАЭС, в том числе и российского государства, и, как следствие, ведущее к увеличению оборота внешней торговли, формирующего профицитный экономический баланс государств-членов ЕАЭС;
- публично-правовым опосредованием разработки национальных стандартов, учитывающим требования современных международных стандартов как в технологии производства, так и в эксплуатационных характеристиках национальной продукции государств-членов ЕАЭС для повышения конкурентоспособности национальной продукции на мировом рынке.

При этом отмечаем, что в условиях формирования единого мирового гармонизированного законодательства в сфере стандартизации правовую основу международного и регионального сотрудничества Российской Федерации составляют многосторонние и двусторонние соглашения, договоры и меморандумы о сотрудничестве и взаимопонимании, подписанные Российской Федерацией, в том числе и документы международно-правового характера, подписанные российским государством в рамках деятельности в международных организациях по стандартизации.

#### Пристатейный библиографический список

1. Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии - будущее, которое рождается сегодня // Известия. - 2011. - 3 октября.
2. Мамедов А.А., Уткин В.В. Современное административно-правовое регулирование в сфере стандартизации. - М.: Изд-во НП «Евразийская академия административных наук», 2017.

7 В соответствии с Приложением 9 «Протокол о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза» Договора о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29 мая 2014 г.).

8 Подробнее об этом см.: Мамедов А.А., Уткин В.В. Современное административно-правовое регулирование в сфере стандартизации. - М.: Изд-во НП «Евразийская академия административных наук», 2017. - С. 47–77.

## **МАТВЕЕВСКАЯ Анна Сергеевна**

кандидат географических наук, старший преподаватель кафедры мировой политики, Санкт-Петербургский государственный университет

## **ПОГОДИН Сергей Николаевич**

доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой «Международные отношения», Гуманитарный институт Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого

### **РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЕВРОСОЮЗА И ЕАЭС В ИНТЕГРАЦИИ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ**

Этническое, культурное и религиозное разнообразие в странах-реципиентах определяет сложность и многогранность социальной среды, в которой иммигранты способны приносить пользу в том числе принимающим государствам в случае их успешной интеграции. Неправительственные организации первые реагируют на нужды своих целевых групп и являются инициаторами многих нормативно-правовых актов и программ. В статье сравниваются НПО Германии и России, занимающиеся интеграцией трудовых мигрантов в свои общества.

Ключевые слова: трудовые мигранты, интеграция переселенцы, неправительственные организации.

## **MATVEEVSKAYA Anna Sergeevna**

Ph.D. in Geographical Science, senior lecture of World Politics sub-faculty, Saint-Petersburg State University

## **POGODIN Sergei Nikolaevich**

Ph.D. in History, professor, Head of International Relations sub-faculty, Institute of the Humanities of Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University

### **IMPORTANCE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS OF THE EUROPEAN UNION AND THE EURASIAN ECONOMIC COMMUNITY IN THE INTEGRATION OF LABOR MIGRANTS**

Ethnic, cultural and religious diversity in the recipient countries determines the complexity of the social environment. Labor immigrants can benefit, including host countries in the event of their successful integration. Non-governmental organizations respond immediately to the needs of their target groups and are the initiate many legal acts and programs for labor migrants. The article compares the NGOs in Germany and Russia engaged in the integration of labor migrants into their societies.

Keywords: labor migrants, integration of migrants, non-governmental organizations.



Матвеевская А. С.



Погодин С. Н.

Активизация трансграничных миграционных процессов является одной из ключевых тенденций мирового развития на современном этапе. При этом объемы, темпы и направление миграционных потоков актуализируют исследование и анализ воздействия миграции на социально-экономическую структуру, а также демографическую составляющую общества-реципиента. В связи с этим особую важность представляет изучение такого аспекта миграционной проблематики как интеграция иммигрантов в принимающий социум, непосредственно влияющего на результаты миграции в целом.

Очевидно, что в основе успешной интеграционной политики лежит, с одной стороны, деятельность национальных правительств, а с другой – активность гражданского общества, правовое регулирование и др.<sup>1</sup> Неправительственные общественные организации, являясь серьезной силой гражданского общества, выступают как важные интеграционно-политические акторы в вопросах интеграции мигрантов. Они проводят различные интеграционные программы на федеральном и муниципальном уровнях, а также организуют собственные проекты.

1 Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132.

НПО в европейских государствах уже зарекомендовали себя в качестве сильного и развитого сегмента гражданского общества. Так, на сегодняшний день в Германии зарегистрировано 580.000 неправительственных общественных организаций, что в семь раз больше, чем 50 лет назад<sup>2</sup>. НПО в странах ЕАЭС, наоборот, имеют не столь обширную историю, опыт, а также ресурсы организаций малочисленны, поскольку начали они появляться и функционировать только после распада СССР.

В Германии неправительственные общественные организации, занимающиеся интеграцией мигрантов, являются серьезной силой гражданского общества. Они выступают как важные интеграционно-политические акторы, без которых успешная и последовательная интеграционная политика Германии была бы немыслима. НПО проводят как федеральные, так и земельные интеграционные программы, а также собственные проекты. Неправительственные организации консультируют политические и административные структуры Германии и участвуют во многих государственных комиссиях.

2 Mihm, A. Neuer Rekord. Deutschland hat so viele Vereine wie nie zuvor / A. Mihm. Frankfurter Allgemeine. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschenwirtschaft/neuer-rekord-deutschland-hat-so-viele-vereine-wie-nie-zuvor-12288289.html> (дата обращения: 09.01.2017).

Многие общественные объединения являются профессиональными организациями, т.е. они имеют постоянных сотрудников и получают соответствующее финансирование, однако большинство из них работают на общественных началах.

В странах ЕАЭС, в том числе и России, работа НПО по вопросам интеграции мигрантов является недостаточно эффективной. В основном она сводится к предоставлению мигрантам правовой помощи<sup>3</sup>. Однако оказание юридических услуг для переселенцев, ряд неправительственных правозащитных организаций проводит на языке мигрантов. Другая форма работы НПО представлена диаспоральными объединениями, которые либо лишь выполняют «представительские» функции, либо берут на себя функции правозащитных организаций, оказывая помощь в оформлении необходимых документов, в том числе на коммерческой основе. Наиболее востребованными являются те организации, которые предоставляют платные услуги по оформлению документов. Однако за последние годы наблюдается все более активная работа НПО, занимающихся мигрантами, а также проводимые ими интеграционные программы для переселенцев.

Рассмотрим деятельность НПО в Германии и России по следующим направлениям: национальный язык и образование, деятельность в поддержку многообразия и толерантности, информация.

1. Национальный язык и образование. Немецкий язык и образование являются одним из важнейших тем и задач общественных организаций. НПО предлагают самые различные курсы по изучению немецкого языка, которые в основном финансируются государственными структурами, в том числе интеграционные курсы, курсы немецкого языка для профессиональной деятельности, для различных целевых групп – для детей, молодежи, женщин, пожилых людей и т.д.

Кроме этого, они занимаются вопросами двуязычия и предлагают для различных диаспор изучение родного языка страны происхождения. Этому направлению было положено начало в 1974 г., когда был создан Союз Испанских Родителей. Данный Союз стал одной из крупнейших организаций, которая занимается образованием, двуязычием, равноправием мигрантов, доступом детей и молодежи из семей мигрантов к соответствующему школьному и профессиональному образованию, проводит консультирование семей мигрантов по вопросам образования, имеет собственные школы, предлагает специальное профессиональное образование и создал свой филиал «Испанская академия». Союз Испанских Родителей выступает со многими политическими инициативами и предложениями и является примером для сотен других организаций.

Русский язык на сегодняшний день все еще остается достаточно распространенным на территории бывших советских республик, хотя в некоторых странах постсоветского пространства он имеет статус «иностранный»<sup>4</sup>. В качестве государственного русский язык признан в Казахстане, Белоруссии и Киргизии. Русский как «язык межнационального общения» представлен в Молдавии и Таджикистане, а Узбекистан и Армения признают русский как «язык национального меньшинства». Дискуссии о статусе русского языка на Украине ведутся весьма ожесточенно, хотя с 2012 г. южные и восточные регионы страны признают русский язык в качестве официального. Использование русского языка облегчает трудовым мигрантам из стран Евразийского Экономического Союза возможность

трудоустроиться, а также интегрироваться в новое общество. Однако при взаимодействии с правоохранительными органами или проведении судебных дел отмечается частое отсутствие переводчиков для мигрантов.

Вопрос образования среди мигрантов в большей степени востребован среди обучающихся приезжих или среди матерей, пытающихся устроить своих детей в детский сад и школу. В целях обучения русскому языку и подготовки к школе детей мигрантов в Санкт-Петербурге была создана волонтерская организация «Дети Петербурга»<sup>5</sup>. Регулярные курсы для детей и подростков успешно проводятся организацией начиная с 2012 г. Первоначально волонтеры ориентировались на детей из стран Средней Азии (Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан), однако, сегодня к ним присоединились мигранты и из других стран Евразийского Союза. Помимо курсов русского языка и подготовки к школе, подростки регулярно посещают различные культурные мероприятия Петербурга, а также бывают в театрах и музеях города.

2. Деятельность в поддержку многообразия и толерантности. Деятельность в поддержку многообразия и толерантности – это прерогатива гражданского общества Германии. Только общество само может побороть дискриминацию, расизм и стать обществом, открытым для иностранцев. Тем не менее, многочисленные примеры указывают, что на рабочем рынке мигранты сталкиваются с дискриминацией структурного характера. Согласно данным Федерального учреждения по анти-дискриминации, в 2012 г. 24,3% лиц с миграционной предпосылкой указали, что за последние 12 месяцев столкнулись с дискриминацией в области трудового рынка<sup>6</sup>.

Многие организации специализируются в этих вопросах и работают в самых разных направлениях – они предлагают юридическую помощь пострадавшим от дискриминации и расизма, проводят семинары в государственных структурах на тему открытости, уважения к мигрантам, превосходства многообразия над однообразием в обществе. Этим организациям огромное количество, не только в каждом городе, но и каждом районе. Например, это Базис и Воге в Гамбурге, организация, которая проводит семинары для сотрудников биржи труда по вышеуказанному направлению.

Неправительственные организации в России в большей мере нацелены на проведение различного рода национально-культурных мероприятий. Практически в каждом городе страны организованы национально-культурные центры, которые регулярно проводят различные мероприятия в целях просвещения, поддержки толерантности и многообразия. Так, например, в Красноярском крае существуют общество таджикской культуры «Пайванд» и центр киргизской культуры «Достук», в Иркутске Узбекский национальный центр «Наше отечество» и Чечено-Ингушский культурный центр «Вайнах», в Москве Союз армян России и Общество азербайджанской культуры «Оджа» и др. Следует также отметить, что помимо организации культурных и развлекательных мероприятий, такие НПО в последнее время активно принимают участие в решении разного рода проблем мигрантов. Важно, чтобы организации проводили интеграцию переселенцев не в свою диаспору, а в целом в российское общество.

3. Информация. В Германии информация, которую представляют общественные организации направлена как в среду мигрантов, так и широкой общественности, и политике. Они собирают всю необходимую информацию для успешной ин-

3 Снетков В.Н., Долгополова Т.А., Пресняков Р.А., Прыдко А.Е. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2016. – С. 30-33.

4 Карачурина Л. Миграция в постсоветских странах // РСМД. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2368#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2368#top-content). (дата посещения: 01.07.2015).

5 Культурно-просветительские программы для детей и подростков «Дети Петербурга» <http://detipeterburga.ru> (дата посещения: 08.02.17).

6 Erwerbslosigkeit. Zahl der Erwerbstätigen stieg im Jahr 2015 auf 43 Millionen Personen / Das Statistische Bundesamt. Pressemitteilung vom 4. Januar 2016 – 01/16. Berlin 2016. – P. 15.



теграции и информируют мигрантов. Но эти организации имеют и другую функцию – они являются необходимым источником информации для общества и политики. Они как лакмусовая бумага реагируют на нужды мигрантов и передают эту информацию дальше. Например, общественные организации многократно сообщали о необходимости пере-квалификации и дополнительного образования для многих мигрантов (фонд им. Отто Бенке (Бонн), Турецкая община и Будущее в центре (Берлин), Мигранет (Аугсбург) и многие другие) с требованием к правительству профинансировать обучение мигрантов. Это было услышано и в июле 2014 г. было положено начало программе Министерства труда и социальных вопросов «Наступление – квалификация», которая должна обеспечить мигрантам доступ к получению квалификации, необходимой для интеграции на рабочем рынке.

В России ситуация с информированием мигрантов является чуть ли не одной из главных проблем для приезжих. Часто приезжие не знают к кому они могут обратиться за помощью. Избегая общения с правоохранительными органами и полицией, переселенцы не доверяют диаспоральным НПО, порой не знают об их существовании вовсе. Пытаясь найти необходимую информацию, приезжие все чаще используют сеть Интернет. Однако порой либо это просто реклама, либо такой портал содержит слишком общую информацию, без региональной специфики.

В целях адаптации и интеграции мигрантов в российское общество в 2016 г. был создан Межрегиональный информационный портал Миграция и мигранты<sup>7</sup>. Данный проект нацелен обеспечивать мигрантов и специалистов по миграции актуальной информацией о трудовом и социальном законодательстве Российской Федерации и регионов Северо-Запада, а также содействовать правовому просвещению трудовых мигрантов и членов их семей из СНГ и Евразийского Экономического Союза. На этом портале можно найти полезную информацию о регионах Северо-Запада Российской Федерации, полезные советы переселенцам, а также методические рекомендации и аналитические материалы.

Вся важность интеграционных процессов обуславливается обострением социально-экономических и общественно-политических проблем<sup>8</sup>, порождаемых увеличивающимися иммиграционными потоками. В связи с этим, учитывая всю значимость социально-политической стабильности в обществе, являющейся залогом успешного экономического развития, государствам необходимо уделять особое внимание мерам, направленным на интеграцию иммигрантов в новый социум. Особое внимание следует уделять работе общественных организаций, которые в последнее время набирают вес не только в Европе, но и в Евразийском регионе.

#### Пристатейный библиографический список

1. Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
2. Зеленева И.В., Агеева В.Д. Идеология Евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
3. Карачурина Л. Миграция в постсоветских странах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://>

<sup>7</sup> Межрегиональный информационный портал Миграция и мигранты. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.migrussia.ru/> (дата посещения: 10.02.17).

<sup>8</sup> Зеленева И.В., Агеева В.Д. Идеология Евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 20-24.

[russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2368#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2368#top-content). (дата посещения 01.02.2017).

4. Снетков В.Н., Долгополова Т.А., Пресняков Р.А., Прядко А.Е. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2016.
5. Фархутдинов И.З. Правовые основы и тенденции развития евразийской экономической интеграции: сравнительный анализ междисциплинарного взаимодействия специалистов и ученых в области права государств - членов Евразийского экономического союза и СНГ (на основе деятельности евразийского юридического журнала в 2007-2016 годах) // Евразийская экономическая перспектива.: сб. докладов / под ред. И.А. Максимцева. – М., 2016.
6. Mihm, A. Neuer Rekord. Deutschland hat so viele Vereine wie nie zuvor / A. Mihm. Frankfurter Allgemeine. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/neuer-rekord-deutschland-hat-so-viele-vereine-wie-nie-zuvor-12288289.html> (дата обращения: 09.01.2017).
7. Erwerbslosigkeit. Zahl der Erwerbstätigen stieg im Jahr 2015 auf 43 Millionen Personen / Das Statistische Bundesamt. Pressemitteilung vom 4. Januar 2016 – 01/16. Berlin 2016.



**НАДИРОВА Айнур Куанышбековна**

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права, предпринимательского и гражданского процессуального права АО «Университет КазГЮУ», член KazBar, член ILERA ILO

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ТРУДЯЩИМИСЯ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАМКАХ ДОГОВОРА ЕАЭС

В данной статье раскрыты лишь некоторые вопросы сотрудничества в сфере трудовой миграции и в осуществлении трудящимися государств-членов трудовой деятельности в рамках Договора о ЕАЭС.

**Ключевые слова:** сотрудничество государств-членов ЕАЭС, трудовая миграция, трудовая деятельность трудящимися государств-членов ЕАЭС, гармонизация законодательства.

**NADIROVA Aynur Kuanyshbekovna**

Ph.D. in Law, associate professor of civil law, business and civil procedural law of «KazHLU University», KazBar member, member ILERA ILO

## SOME ISSUES OF COOPERATION IN THE FIELD OF LABOR MIGRATION AND IMPLEMENTATION OF MEMBER STATES MIGRANT WORK UNDER CONTRACT EAEU

In this article, we covered only some issues of cooperation in the field of labor migration and workers in the implementation of Member States' work within the framework of the EAEU Treaty.

**Keywords:** cooperation between Member States EAEU, labor migration, labor activity of workers of the Member States EAEU, harmonization of legislation.



Надилова А. К.

Вопросы сотрудничества государств-членов ЕАЭС в сфере трудовой миграции в настоящее время очень актуальны, и, по нашему мнению, требуют детальной проработки для достижения Основных целей Союза. В рамках Договора о ЕАЭС эти вопросы регламентированы Разделом XXVI «Трудовая миграция». Так, ст. 96 Договора о ЕАЭС «Сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции» гласит<sup>1</sup>: «Государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах».

Из смысла статьи делаем вывод, что сотрудничество в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза осуществляется по двум разным отдельным процессам сотрудничества по согласованию политики:

1. в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза;

2. по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах (обращаем внимание, что в статье закреплён термин «привлечение трудящихся», не «граждан», этот вопрос раскрыт далее).

По первому процессу, где необходимо определить, что же такое:

- «сотрудничество по согласованию политики» и
- «трудовая миграция в рамках Союза».

Для этого обратимся к ст. 2 «Определения» Договора о ЕАЭС, где закреплено: «согласованная политика – политика, осуществляемая государствами – членами и в различных сферах, пред-

полагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза, предусмотренных настоящим Договором»<sup>2</sup>.

А ст. 4 «Основные цели Союза» Договора о ЕАЭС<sup>3</sup> определяет, что основными целями Союза являются:

– создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения;

– стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза (прим. авт., а это значит - необходима такая гармонизация, чтобы сформировать единый рынок трудовых ресурсов в рамках Союза);

– всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Следует отметить, что в разделе «Трудовая миграция» Договора о ЕАЭС в п. 5 ст.96 «Понятия, используемые в настоящем разделе...» не даны термины «трудовая миграция», «трудовые ресурсы», «рабочая сила», «рынок труда», «единый рынок трудовых ресурсов», «организованный набор», «привлечение трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности», «**профессиональная деятельность**». Полагаем, чтобы сформировать «единый рынок трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС», проводить единую политику трудовой миграции, Союзу необходимо определить, что такое «трудовые ресурсы» «трудовая миграция», «трудовые ресурсы», «рабочая сила», «рынок труда».

1 Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-01-2015-1.aspx>

2 Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-01-2015-1.aspx>

3 Там же.

Обращаем внимание, что в Разделе I «Общие положения» ст. 1 «Учреждение Евразийского экономического союза. Правосубъектность» Договора о ЕАЭС применяется термин «рабочая сила»:

1. Настоящим Договором Стороны учреждают Евразийский экономический союз (далее – Союз, ЕАЭС), в рамках которого обеспечивается свобода движения (что значит «свобода движения» разберем во второй части статьи) товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза.

Ст. 2 «Определения» Договора о ЕАЭС закрепляет, что единая политика – политика, осуществляемая государствами-членами в определенных ими сферах, предусмотренных настоящим Договором, предполагающая применение государствами-членами унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий.

В этой же ст. 2 «Определения» Договора о ЕАЭС закреплена «унификация законодательства» – сближение законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных настоящим Договором. А «согласованная политика» - политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза, предусмотренных настоящим Договором.

Далее обратимся к ст. 2 «Определения» Договора о ЕАЭС для выяснения термина «гармонизация законодательства», под которой понимается – сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах. Обращаем внимание на то, что в данном определении нет слов «определенных настоящим Договором» как в определении «унификации законодательства». А также в «Определениях» при унификации законодательства предполагается правовое регулирование, а при гармонизации законодательства – нормативное правовое регулирование.

Делаем вывод и приводим схему:

Единая политика – унификация законодательства – установление идентичных механизмов правового регулирования.

Согласованная политика – гармонизация законодательства - установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования.

Обращаем внимание также, что в ст. 96 Договоре о ЕАЭС закреплена именно гармонизация законодательства, не унификация<sup>4</sup>:

1. Государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики (прим. авт. – гармонизация, выше приведена схема) в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах. Таким образом, страны ЕАЭС договорились сблизить свои законодательства. А что это означает?

В настоящее время пять государств - членов ЕАЭС уже имеют свои системы законодательств и им (государствам) надо установить сходное (сопоставимое) или идентичное норматив-

ное правовое регулирование в отдельных сферах. Алексеев С.С. дал, по нашему мнению, самое четкое и ясное определение законодательству: «Законодательство – вся совокупность законов, действующих в стране»<sup>5</sup>. Иными словами, каждое государство - член ЕАЭС должно изучить законодательство друг друга (порядок закреплен в п. 3 ст. 96 Договора о ЕАЭС), а это значит – изучить всю совокупность законов, действующих в стране в данном случае в сфере трудовой миграции и трудовой деятельности и установить сходное (сопоставимое) нормативное правовое регулирование.

В этом смысле п. 3 ст. 96 Договора о ЕАЭС регламентирует, что сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции в рамках Союза осуществляется в следующих формах:

- 1) согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции;
- 2) обмен нормативными правовыми актами;
- 3) обмен информацией;
- 4) реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации;
- 5) обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов;
- 6) сотрудничество в рамках консультативных органов.

Сектор трудовой миграции в ЕАЭС курирует Департамент трудовой миграции и социальной защиты (при ЕЭК) , в компетенцию которого входят деятельность в следующих сферах:

1. Трудовая миграция и миграционная политика;
2. Социальное, пенсионное и медицинское обеспечение, образование и профессиональная деятельность трудящихся государств-членов.

#### Основные задачи Департамента:

– обеспечение совместно со структурными подразделениями Комиссии, органами государственной власти государств-членов, консультативными органами, общественными объединениями и иными организациями формирования и проведения скоординированной, согласованной или единой политики по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента;

– участие в разработке проектов международных договоров и актов, составляющих право Союза, а также в подготовке предложений по совершенствованию, гармонизации и (или) унификации законодательства государств-членов в указанных сферах. (прим. авт. – почему-то приводят «унификацию», хотя ранее мы выяснили, что в сфере трудовой миграции проводят в рамках ЕАЭС- гармонизацию).

**В сфере трудовой миграции и миграционной политики, а также социального, пенсионного и медицинского обеспечения, образования и профессиональной деятельности трудящихся государств-членов:**

– устранение барьеров на пути свободного перемещения (прим. авт. – в Целях Договора о ЕАЭС слово «движения») рабочей силы, содействие формированию единого рынка трудовых ресурсов в рамках Союза;

– содействие сотрудничеству государств-членов по осуществлению организованного набора и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах.

**В иных сферах, определенных международными договорами в рамках Союза.**

4 Там же.

5 Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Том 8: учебники и учебные пособия. - М.: Статут, 2019. - 480 с.

По второму процессу положений ст. 96 Договора о ЕАЭС «Сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции» гласит<sup>6</sup>, что государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в..., а также сотрудничество по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах.

П. 5 ст. 96 «Понятия, используемые в настоящем разделе, означают следующее» закрепляет:

«трудовая деятельность» – деятельность на основании трудового договора или деятельность по выполнению работ (оказанию услуг) на основании гражданско-правового договора, осуществляемая на территории государства трудоустройства в соответствии с законодательством этого государства.

Исходя из смысла положений вышеуказанного пункта, приходим к выводу, что сближение законодательства - гармонизация законодательства государств – членов ЕАЭС должна проходить не только в сфере трудовой миграции, но трудового права в целом, так как вопросы порядка заключения, изменения, прекращения трудового договора регулируются трудовым правом.

Общеизвестно, на основании трудового договора возникают трудовые отношения и тесно связанные с ними (или непосредственно связанные с ними). Работник и работодатель при заключении трудового договора в соответствии с законодательством оговаривают следующие вопросы: рабочее время, время отдыха, дисциплина труда, заработная плата, материальная ответственность, охрана труда, повышение квалификации, рассмотрение трудовых споров, гарантии и компенсации и др.

Предлагаем включить в Раздел «Трудовая миграция» Договора о ЕАЭС и вопросы трудового права и дополнить компетенции Департамента трудовой миграции и социальной защиты помимо вопросов:

1. Трудовая миграция и миграционная политика;
2. Социальное, пенсионное и медицинское обеспечение, образование и профессиональная деятельность трудящихся государств-членов;
3. Вопросы трудового права.

Соответственно название Департамента дополнить, а именно: «Департамент трудовой миграции, трудового права и социальной защиты». Предлагаем еще один вариант в свете рассматриваемых вопросов гармонизации трудового законодательства государств – членов ЕАЭС – создать «Департамент по интеграции трудового права», чьей компетенцией будет участие в разработке проектов международных договоров и актов, составляющих право Союза, а также подготовка предложений по совершенствованию, гармонизации трудового права государств-членов, разработка Основ трудового законодательства ЕАЭС.

На основании всего вышесказанного делаем вывод для реализации целей ЕАЭС:

- процесс по сближению – гармонизации трудового права государств – членов ЕАЭС актуальный, он должен быть динамичным, так как
- движение (перемещение) рабочей силы в рамках ЕАЭС в настоящее время очень активно,
- и поэтому необходимо обеспечить право граждан государств – членов на нормативные правовые акты – Основы тру-

дового законодательства ЕАЭС – по реализации ими трудовой деятельности.

Предлагаем название Раздела XXVI «Трудовая миграция» и ст. 96 Договора о ЕАЭС «Сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции»<sup>7</sup> дополнить и обозначить как «Трудовая миграция и трудовое право» и, соответственно, «Сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции и трудового права» и изложить в следующей редакции:

1. Государства-члены в рамках Союза осуществляют сотрудничество по согласованию политики (*гармонизации законодательства*) в сфере регулирования:

- трудовой миграции,
- трудового права,
- по оказанию содействия организованному набору,
- привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах.



6 Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/Pages/about.aspx>

7 Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-01-2015-1.aspx>

**ОСИПОВА Мария Николаевна**

аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов

## НОВЕЙШИЕ ДОКУМЕНТЫ ООН О ТОРГОВЛЕ ДЕТЬМИ В СИТУАЦИИ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

В статье анализируются последние документы ООН по вопросу торговли детьми в ситуации вынужденной миграции. Рассматривается международно-правовой статус детей-беженцев в связи с торговлей людьми и вооруженными конфликтами.

**Ключевые слова:** международное право, миграция, международно-правовое регулирование миграции, торговля людьми, дети-беженцы, вынужденная миграция, Совет Безопасности ООН, Управление ООН по наркотикам и преступности, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

**OSIPOVA Maria Nikolaevna**

postgraduate, department of international law, Peoples Friendship University of Russia

## UN LATEST DOCUMENTS CONCERNING TRAFFICKING OF MINORS IN SITUATIONS OF FORCED MIGRATION

The article analyses the UN latest documents on trafficking in minors in situations of forced migration. International legal status of children-refugees is revealed in connection with trafficking in persons and armed conflict.

**Keywords:** international law, migration, international legal regulation of migration, trafficking in persons, children-refugees, forced migration, UN Security Council, UN High Commissioner for Refugees, UN Office on Drugs and Crime.



Осипова М. Н.

В конце 2016 года международное сообщество в лице Совета Безопасности ООН обсудило вопрос торговли людьми, который за последние десять лет принял новые формы и масштабы. Резолюция Совета Безопасности ООН 2331 (2016) от 20 декабря 2016 г. «Поддержание международного мира и безопасности»<sup>1</sup> осветила не только вызовы торговли людьми, но и ставшие чрезвычайно актуальными миграционные аспекты, а также связь между торговлей людьми, миграцией и вооруженными конфликтами. Днем позже, 21 декабря 2016 г., в штаб-квартире ООН был представлен Всемирный доклад о торговле людьми<sup>2</sup>, подготовленный Управлением ООН по наркотикам и преступности (далее – УНП ООН), в котором затрагиваются смежные проблемы. В названных документах были подняты важные международно-правовые вопросы, касающиеся особо уязвимых категорий населения, а именно детей, находящихся в ситуации вынужденной миграции, которым и посвящается данный материал.

Торговля людьми – сложное явление, среди факторов которого выступают нищета, миграция, конфликты или политические беспорядки в результате перемещения населения, взятые как в отдельности, так и в сложном соотношении между собой<sup>3</sup>.

Резолюция Совета Безопасности ООН 2331 (2016) от 20 декабря 2016 г. обращает внимание на торговлю людьми в условиях вооруженного конфликта и в постконфликтных ситуациях. Как отмечается в п. 2 рассматриваемой резолюции Совет Безопасности признает, что дети-беженцы, являясь особо уязвимой группой, могут быть подвергнуты особенно серьезной опасности стать жертвами торговли людьми в условиях вооруженного конфликта. Совет Безопасности снова и снова призывает к защите детей, пострадавших в результате вооруженных конфликтов, и осуждает все нарушения и противоправные действия в их отношении. Совет Безопасности серьезно озабочен тем, что среди жертв торговли людьми в условиях вооруженного конфликта наблюдается большое число девочек и мальчиков, а также по поводу того, что такие дети, насильственно перемещенные в результате вооруженного конфликта, особенно разлученные со своими семьями, могут быть подвержены повышенному риску пострадать от нарушений и противоправных действий.

В своей резолюции Совет Безопасности призывает государства выявлять жертв торговли людьми в условиях вооруженного конфликта и предоставлять им доступ к защите и помощи, особо оговаривая случаи, когда такими жертвами являются беженцы и внутренне перемещенные лица. В этой связи Совет Безопасности считает необходимым привлекать не только структурные подразделения ООН, которые занимаются вопросами торговли людьми, но и такие, в деятельность которых входят миграционные вопросы, вопроса беженцев, детства, а именно Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее – УВКБ ООН), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), а также такие международные организации, как Международная организация по миграции (МОМ)<sup>4</sup>.

1 Резолюция Совета Безопасности ООН 2331 (2016) от 20 декабря 2016 г. «Поддержание международного мира и безопасности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/451/62/PDF/N1645162.pdf?OpenElement> (дата обращения: 24.02.2017).

2 UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016\\_Global\\_Report\\_on\\_Trafficking\\_in\\_Persons.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf) (дата обращения: 24.02.2017).

3 См.: Алисиевич Е.С. Поощрение и защита прав уязвимых групп в международном праве : учеб. пособие. – М.: РУДН, 2012. – С. 53; Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – С. 169.

4 Резолюция Совета Безопасности ООН 2331 (2016) от 20 декабря 2016 г. (п. 2).

Совет Безопасности отмечает, что среди причин перемещения больших групп беженцев и мигрантов могут быть торговля людьми в условиях вооруженного конфликта во всех ее формах<sup>5</sup>.

В резолюции содержится особый призыв к государствам, принимающим беженцев, по предоставлению информации о жертвах торговли людьми «для принятия в будущем правовых мер с целью привлечения к ответственности лиц, занимающихся торговлей людьми» (п. 2 Резолюции).

Совет Безопасности призывает государств уделять внимание «определению и обеспечению правового статуса не имеющих документов детей-беженцев, включая детей-беженцев, зачатых в результате сексуального насилия или эксплуатации, с тем чтобы не допускать ситуаций возможного безгражданства» (п. 3 Резолюции)<sup>6</sup>.

В своей резолюции Совет Безопасности не упоминает, что еще в 2006 г. УВКБ ООН предложило государствам рассматривать в качестве основания предоставления статуса беженца наличие обоснованного риска стать жертвой (или повторной жертвой) торговли людьми. Однако Совет Безопасности в своей резолюции подводит государства к этой мысли, упоминая среди причин перемещения беженцев и мигрантов торговлю людьми, особенно учитывая уязвимость такой категории как несовершеннолетние лица. Поэтому Совет Безопасности придает большое значение сотрудничеству между международными организациями и структурными подразделениями ООН, занимающимися не только вопросами торговли людьми, но и вынужденных мигрантов<sup>7</sup>.

Буквально через день после принятия вышеупомянутой резолюции Совета Безопасности ООН Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) представило Всемирный доклад о торговле людьми, где показывается связь между вопросами миграции и торговли людьми, включая особое положение детей-беженцев. Доклад УНП ООН 2016 г. включает тематическую главу, сосредоточенную на связи между торговлей людьми, миграцией и конфликтом (Глава 2. Торговля людьми, миграция и конфликт)<sup>8</sup>. Эту связь можно проследить при анализе любого вооруженного конфликта, который становится причиной вынужденной миграции для множества людей по всему миру. Люди, бегущие от войны и преследования особенно уязвимы перед тем, чтобы стать жертвами торговли людьми. Острота ситуации, вероятно, приводит к тому, что люди принимают опасные решения мигрировать. Например, быстрый рост числа жертв торговли людьми в Сирии по-

сле начала там конфликта является примером того, чем обобщается эта уязвимость<sup>9</sup>.

За последние два года отмечается увеличение числа несопровождаемых и разлученных детей<sup>10</sup> среди потоков незаконных мигрантов в Европейский Союз. В 2014 г. более 23 тыс. лиц, ищущих убежище в Европейском Союзе, принадлежали к этой категории населения<sup>11</sup>. В одной только Швеции с января по октябрь 2015 г. было зарегистрировано более 23 тыс. несопровождаемых и разлученных детей, ищущих убежище, что превышает количество таких же детей во всем Европейском Союзе за 2014 г.<sup>12</sup> В Италии за период с января по июнь 2016 г. количество несопровождаемых несовершеннолетних детей (прибывших в страну морем) увеличилось больше чем вдвое за такой же период в 2015 г., достигнув около 10 тыс. человек<sup>13</sup>.

В докладе УНП ООН 2016 г. отмечается, что связь между вынужденной миграцией и торговлей людьми иногда определяется тем фактом, что субъектом преследования выступают сами торговцы<sup>14</sup>. Поэтому нередко статус беженца (а также дополнительная международная защита) предоставляется на основании факта оказаться жертвой торговли людьми. В докладе приведен пример девочки из Нигерии, которая стала жертвой торговли людьми и таким образом была увезена во Францию, а в 2015 г. ей был предоставлен статус беженца на основании вероятности возмездия в родной стране в лице организации, которая переправила ее в Европу<sup>15</sup>. Из этого примера видно, что опасения стать жертвой повторной торговли или репрессий членами преступных группировок, занимающихся торговлей людьми, в родной стране, а также опасения стать жертвой общественной травли на родине могут служить основанием получения убежища. Разумеется, не все жертвы торговли людьми вправе претендовать на статус беженца. Для этого необходимо доказать, что существует риск стать жертвой преследования по возвращении на родину, а также что государство не в силах или не желает предоставить этим лицам защиту.

В 2006 г. УВКБ ООН выпустило Рекомендации по международной защите №7 «Применение статьи 1A(2) Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года, касающихся статуса беженцев, к жертвам торговли людьми и лицам, которые подвер-

5 См. также: Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. - 3-е изд., испр. и доп. — М.: Юрайт, 2017. - С. 41.

6 См. также Киселева Е.В. Гендерные аспекты международно-правовой защиты лиц, перемещенных внутри страны: постановка проблемы // Закон и право. — 2014. - № 12. - С. 129-131.

7 Подробнее об этом см.: Солнцев А.М., Конева А.Е. Международные обязательства Российской Федерации в сфере защиты прав детей в свете деятельности международных универсальных и региональных контрольных органов по правам человека // Евразийский юридический журнал. — 2013. - № 10. - С. 38-42; Рябцев Г.В., Сальников С.В. Правовая защита ребенка в контексте современного рабства // Ученые записки Российского государственного социального университета. — 2012. - № 2 (102). — С. 116-119.

8 UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2016. - P. 57-66; см. также UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2015. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> (дата обращения: 24.02.2017).

9 Почти треть жертв торговли людьми составляют дети: Доклад УНП ООН – Управление ООН по наркотикам и преступности [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.unodc.org/unodc/ru/frontpage/2016/December/almost-a-third-of-trafficking-victims-are-children\\_-\\_unodc-report.html](http://www.unodc.org/unodc/ru/frontpage/2016/December/almost-a-third-of-trafficking-victims-are-children_-_unodc-report.html) (дата обращения: 24.02.2017).

10 Под разлученными детьми понимаются «дети согласно определению, содержащемуся в статье 1 Конвенции [о правах ребенка 1989 г.], разлученные с обоими родителями и другими родственниками и не находящиеся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за такое попечительство» (Замечание общего порядка № 6 (2005), принятое Комитетом по правам ребенка). В отличие от несопровождаемых детей, разлученные дети не обязательно разлучены с другими родственниками, т.е. это в том числе дети, сопровождаемые другими взрослыми членами семьи. См.: Замечание общего порядка № 6 (2005), принятое Комитетом по правам ребенка – Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения, 1.09.2005, CRC/GC/2005/6.

11 UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2016. - P. 61.

12 Там же.

13 UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2016. - P. 61.

14 Там же, с. 63; см. также: Opeskin B. The Influence of International Law on the International Movement of Persons/ United Nations Development Programme, Human Development Reports, Research Paper 2009/18, June 2009. - P. 16-18.

15 UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2016. - P. 63.

гаются риску стать жертвами торговли людьми»<sup>16</sup>, где отмечается, что в законодательстве нескольких государств признается причинно-следственная связь между торговлей людьми и необходимостью в международной защите, хотя на практике это не всегда работает. В этом документе, имеющем рекомендательную силу, утверждается, что «принудительная вербовка или вербовка обманным путем детей в целях принудительной проституции или сексуальной эксплуатации является формой гендерного насилия, которая может представлять собой преследование» (п. 19 Рекомендаций). В рекомендациях отмечается особая уязвимость детей, проданных в рабство, «в отношении возмездия со стороны торговцев людьми после побега и/или после возвращения, а также реальной возможности повторно быть проданными в рабство или подвергнуться серьезным гонениям со стороны семьи или представителей общины и/или дискриминации» (п. 19 Рекомендаций). При оценке потребностей детей, которые стали жертвами торговли людьми, в международной защите отмечается необходимость соблюдать принцип наилучших интересов ребенка, который является лейтмотивом всех международно-правовых документах, посвященных защите детей (п. 19 Рекомендаций).

В целом, одним из основных международно-правовых документов, регламентирующих вопросы пресечения и борьбы с торговлей людьми, включая детей, является Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятый 15 ноября 2000 г. резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН, где подчеркивается уязвимость детей в ситуации торговли людьми, необходимость учета особые потребности детей, в том числе в отношении надлежащего крова, образования и ухода<sup>17</sup>. Принятые в декабре 2016 г. документы конкретизируют положения данного международного договора.

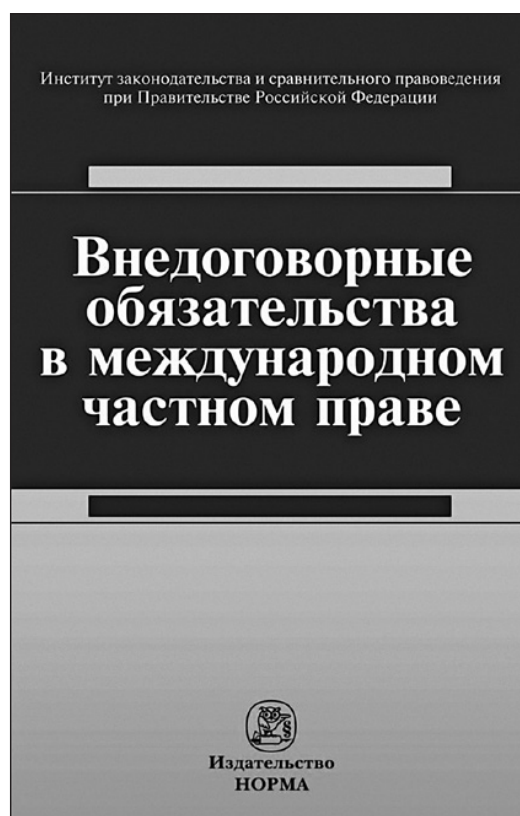
Подводя итог, следует отметить, что торговля детьми уже неоднократно, как в научном сообществе, так и на международно-правовом уровне признавалась фактором, способствующим вынужденной миграции несовершеннолетних лиц. Текущая обстановка в мире, когда вынужденная миграция имеет массовый характер, служит причиной усугубления уже существующей проблемы, проявляя и делая ярче ее характерные черты, такие как множественная уязвимость вынужденных мигрантов, делающая их привлекательными для преступных целей торговцев людьми, существование пробелов международно-правового регулирования, восполняемых мягким правом международных учреждений и др.

16 УВКБ ООН, Рекомендации по международной защите № 7: Применение статьи 1А(2) Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года, касающихся статуса беженцев, к жертвам торговли людьми и лицам, которые подвергаются риску стать жертвами торговли людьми, 7 апреля 2006 г., HCR/GIP/06/07 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f69fo.html> (дата обращения: 24.02.2017).

17 Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятый резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/protocols1.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocols1.shtml) (дата обращения: 24.02.2017); об этом также см.: Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. - 3-е изд., испр. и доп. — М.: Юрайт, 2017. - С. 169.

#### Пристайный библиографический список

1. Алисиевич Е.С. Поощрение и защита прав уязвимых групп в международном праве : учеб. пособие. – М.: РУДН, 2012.
2. Киселева Е.В. Гендерные аспекты международно-правовой защиты лиц, перемещенных внутри страны: постановка проблемы // Закон и право. – 2014. - № 12.
3. Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. - 3-е изд., испр. и доп. — М.: Юрайт, 2017.
4. Рябцев Г.В., Сальников С.В. Правовая защита ребенка в контексте современного рабства // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2012. - № 2 (102).
5. Солнцев А.М., Конева А.Е. Международные обязательства Российской Федерации в сфере защиты прав детей в свете деятельности международных универсальных и региональных контрольных органов по правам человека // Евразийский юридический журнал. – 2013. - № 10.
6. Opeskin B. The Influence of International Law on the International Movement of Persons/ United Nations Development Programme, Human Development Reports, Research Paper 2009/18, June 2009.



**САРЫЧЕВ Дмитрий Владимирович**

магистрант Воронежского государственного университета

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ В ХОРВАТИИ

В статье освещаются меры, принимаемые Хорватией в отношении миграции. Анализируются ряд документов, которые регулируют статус мигрантов в Хорватии. В статье описывается деятельность государственных органов Хорватии в области миграции. Исследуются права отдельных категорий мигрантов.

Ключевые слова: ЕС, Хорватия, мигранты, права отдельных категорий мигрантов.

**SARYCHEV Dmitriy Vladimirovich**

undergraduate of Voronezh State University

## LEGAL REGULATION OF MIGRATION IN CROATIA

This article describes the measures taken by Croatia in relation to migration. Examines a number of documents that regulate the status of migrants in Croatia. The article describes the activities of state bodies of Croatia in the field of migration. Study the rights of certain categories of migrants.

Keywords: EU, Croatia, migrants, the rights of certain categories of migrants.



Сарычев Д. В.

В сентябре 2015 года, после того, как Венгрия завершила возведение забора вдоль границы с Сербией, основной поток беженцев и мигрантов, маршрут которых пролегает через Балканы, переместился в Хорватию. К концу 2015 года более чем 550 000 беженцев пересекло границы Хорватии, из которых только 24 человека обратились за предоставлением убежища<sup>1</sup>. С февраля 2016 года Хорватия присоединилась к практике Словении относительно введения строгих ежедневных ограничений на число беженцев, въезжающих на территорию страны. Хорватские власти предупредили, что они будут блокировать маршрут по территории всей страны, если Австрия и Германия закроют свои границы<sup>2</sup>.

Однако, еще до начала нынешнего «гуманитарного кризиса» в Европе, Хорватия являлась одной из ключевых транзитных стран для неграждан ЕС, пытающихся попасть в Западную Европу. Ежегодно она отказывает во въезде большому числу людей: 9 355 отказов в 2015 году; 8 645 отказов в 2014 году<sup>3</sup>. В 2015 году по числу отказов Хорватия заняла 6 место среди всех государств-членов ЕС. Кроме того, в 2015 году в Хорватии было задержано 3 259 людей без документов и выслано 3 910 человек<sup>4</sup>.

Хорватия вступила в Европейский Союз в 2013 году. Она интегрировала в свою правовую систему, в том числе, и миграционное законодательство ЕС, касающееся порядка и условий

предоставления убежища<sup>5</sup>. В 2011 году был принят Закон об иностранцах<sup>6</sup>, а в 2015 году Закон о международной и временной защите<sup>7</sup> (далее Закон о защите) как элемент имплементации права ЕС.

В рамках этого процесса Хорватия получила финансирование из Брюсселя для решения проблем, возникших в рамках реализации проектов ЕС в сфере миграции. В частности, ЕС выделил 8 млн евро на строительство специализированного блока для размещения лиц, признанных уязвимыми, в центре временного содержания в Езезо, а также двух помещений для содержания под стражей, которые предполагается открыть в 2017 г.<sup>8</sup> Кроме того, ЕС выделил 120 млн. евро на строительство и модернизацию пунктов пересечения границы и приобретение оборудования пограничного контроля.

Закон об иностранцах (с изм. 2013 г.) регулирует въезд, пребывание и выезд неграждан ЕС из Хорватии. Закон об иностранцах реализует директивы ЕС по вопросам миграции в хорватское законодательство и предусматривает задержание неграждан ЕС, незаконно пересекающих границы.

«Миграционное» задержание предусмотрено и в принятом в 2015 году Законе о международной и временной защите. Он транспонировал несколько директив ЕС в хорватское законодательство, в том числе измененную Директиву ЕС об условиях приема<sup>9</sup>.

1 Ombudsman of Croatia, Report on the Performance of Activities of the National Preventive Mechanism for 2015, August 2016 // <http://www.ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-s-reports/792-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2015>

2 Jennifer Rankin. Croatia and Slovenia impose limits on refugee numbers // The Guardian/ 26 February 2016.

3 International Organization for Migration (IOM), ASSESSMENT REPORT Health Situation at EU's Southern Borders: Migrant, Occupational, and Public Health: CROATIA, 2014.

4 Eurostat, Database: Enforcement of Immigration Legislation, last updated 14 July 2016 // <http://www.ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

5 См.: Law of the European Union: a Textbook for Master Students / ed. p. Biriukov and V. Tuliakov. Voronezh: VSU Publishing House, 2016.

6 Zakon o strancima // <http://www.zakon.hr/z/142/Zakon-o-strancima>.

7 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti // <http://www.zakon.hr/z/798/Zakon-o-me%C4%91unarodnoj-i-privremenoj-za%C5%A1titi>

8 European Commission, IPA 2011 Croatia Project Fiche, 2011 // [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/2011/06\\_reception\\_centre\\_for\\_foreigners.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/2011/06_reception_centre_for_foreigners.pdf); Vedran Pavlic, "Despites Migrant Crisis, Croatia Still Preparing to Enter Schengen," Total Croatia News, 27 Mar 2016 // <http://www.total-croatia-news.com/politics/3088-despites-migrant-crisis-croatia-still-preparing-toenter-schengen>.

9 Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.



Закон об иностранцах предусматривает «предварительное» и «постоянное задержание» (*smještaj* - хорв.) и «проживание в центре» (*centar* - хорв.). В соответствии со ст. 124 Закона органы могут задержать негражданина ЕС для обеспечения его присутствия в судебном процессе по определению порядка его высылки (если он представляет угрозу для национальной безопасности или будет признан виновным в совершении преступления).

В соответствии со ст. 125 Закона постоянное задержание может быть применено лишь в следующих случаях: 1) если высылка не может быть выполнена немедленно; 2) если негражданин не покинул Европейское экономическое пространство в сроки, установленные решением суда; 3) если имеются основания для сомнений в том, что лицо является совершеннолетним; 4) имеются трудности с идентификацией его личности<sup>10</sup>. Согласно формулировке ст. 125 каждое основание может быть применено по отдельности. Следует также отметить, что по Закону сама высылка не может быть осуществлена путем перемещения в другое государство ЕС.

На основании ст. 125 Закона негражданин ЕС может быть подвергнут задержанию в случаях, если он не может быть депортирован немедленно. Это происходит в тех ситуациях, когда этим лицом было совершено преступление или проступок с элементами насилия, для проведения дальнейшего расследования. Согласно ст. 112, эта санкция может быть применена к лицам, пересекшим или пытавшимся пересечь государственную границу в непредусмотренном для этого месте.

Помимо этого, ст. 54 Закона о защите предусматривает четыре основания для предоставления убежища под стражей: а) для установления фактов и обстоятельств, указанных в ходатайстве о предоставлении убежища, которые не могут быть определены без содержания под стражей, а особенно в тех случаях, когда существует риск побега; б) для установления и проверки личности или установления гражданства; в) для защиты национальной безопасности или общественного порядка; г) для предотвращения злоупотреблений при предоставлении убежища или при процедуре высылки.

Ст. 132 Закона об иностранцах предусматривается процедура задержания в отношении детей без сопровождения, если это будет сочтено необходимым для их дальнейшей депортации. В соответствии со ст. 54 Закона о защите дети могут быть задержаны на короткий срок и отдельно от взрослых, если это необходимо.

Законом гарантируется отдельное содержание детей от других задержанных, однако члены одной семьи должны быть размещены вместе, если это возможно из-за особенно большого числа задержанных иммигрантов.

Закон о защите предусматривает, что лицо, принадлежащее к уязвимым категориям, может быть задержано, если содержание под стражей подходит в силу особых обстоятельств и потребностей. В соответствии со ст. 54 к «уязвимым», помимо детей, также относятся: пожилые люди, лица с проблемами со здоровьем или инвалиды, беременные женщины и т.д.

Беспризорные дети обычно размещаются в государственных учреждениях для детей и подростков, центрах приема запрашивающих убежища (если они обращаются за предоставлением убежища) и детских домах. В случаях, если несо-

вершеннолетние лица имеют поведенческие трудности, то по отношению к ним процедура задержания не применяется<sup>11</sup>.

На практике эти условия не всегда соблюдаются в должной мере. Именно поэтому Хорватия была подвергнута критике за совместное размещение задержанных взрослых и детей, которые не являются членами одной семьи<sup>12</sup>. Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания уже информировал Хорватию, что такое размещение вызывает риск эксплуатации и призвал власти Хорватии пересмотреть эту практику<sup>13</sup>.

Что касается сроков задержания, то согласно ст. 123 Закона об иностранцах, негражданин может быть задержан на срок до 24 часов для обеспечения его присутствия во время процедуры высылки, отмены краткосрочного пребывания или отмены отсрочки депортации.

В соответствии со ст. 124 Закона об иностранцах предварительное задержание может длиться до трех месяцев. Ст. 125 говорит о том, что постоянное задержание может составлять до шести месяцев. Задержание может быть продлено на 12 месяцев, если негражданин отказывается предоставить личную или иную информацию и документы, необходимые для процедуры высылки или при предоставлении ложной информации.

В соответствии со ст. 54 Закона о защите задержание лиц, обратившихся с ходатайством о предоставлении убежища может длиться до трех месяцев, которое, в исключительном случае, может быть продлено еще на три месяца. Однако, согласно информации, предоставленной Хорватским правовым центром, задержание редко продлевается по истечении первых трех месяцев<sup>14</sup>.

Из ст. 127 Закона об иностранцах следует, что содержание под стражей до процедуры депортации осуществляет полиция<sup>15</sup>. Негражданин должен быть немедленно проинформирован о причинах его задержания. В случае необходимости, полицейские прибегают к услугам переводчиков. Однако, как правило, используется сложный юридический язык и большинство лиц, ищущих убежища, не понимают причины их задержания<sup>16</sup>.

Согласно ст. 127 Закона об иностранцах и ст. 54 Закона о защите обжалование решения о временном задержании не допускается; но задержанные могут подать жалобу в административный суд, который должен принять решение в течение 15 дней.

10 European Migration Network (EMN) National Contact Point for Croatia (International Organization for Migration), The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, November 2014 // [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european\\_migration\\_network/reports/studies/results/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_network/reports/studies/results/index_en.htm).

11 Croatian Law Centre, Country Report: Croatia, Asylum Information Database (AIDA), December 2015 // <http://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia>.

12 European Commission, IPA 2011 Croatia Project Fiche, 2011 // [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/2011/06\\_reception\\_centre\\_for\\_foreigners.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/2011/06_reception_centre_for_foreigners.pdf).

13 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 14 May 2007, CPT/Inf (2008)29, October 2008 // <http://www.cpt.coe.int/en/states.htm>.

14 Croatian Law Centre, Country Report: Croatia, Asylum Information Database (AIDA), December 2015, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia>.

15 Подробнее об этом см.: Бирюков П.Н. Полиция Хорватии // Евразийский юридический журнал. - 2010. - № 8 (27). - С. 131-134.

16 Croatian Law Centre, Country Report: Croatia, Asylum Information Database (AIDA), December 2015, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia>.

В соответствии с Законом об иностранцах административный суд также участвует в продлении срока содержания под стражей. Администрация центра временного содержания принимает решение о продлении срока содержания под стражей и передает его в административный суд. Ст. 127 Закона об иностранцах говорит о том, что в течение 15 дней суд должен либо аннулировать, либо подтвердить продление срока содержания под стражей.

В 2015 году Комитет ООН против пыток с озабоченностью отметил, что бесплатная юридическая помощь не предоставляется при процедурах, связанных с решением о задержании и призвал Хорватию предоставлять такую помощь лицам, ищущим убежища или находящимся под процедурой задержания<sup>17</sup>.

Ст. 136 Закона об иностранцах перечисляет альтернативные меры задержания, не связанные с тюремным заключением, в том числе депозит проездных документов, залог, ограничения проживания, а также регулярные посещения полицейского участка для отметки. В ст. 54 Закона о защите перечисляются те же меры, за исключением залога.

Ст. 42 Закона о мониторинге государственных границ<sup>18</sup> предусматривает 30-дневное тюремное заключение и штраф до 10 000 HRK (примерно 1330 евро) за незаконный въезд на территорию Хорватии. На основании ст. 222 Закона об иностранцах негражданин ЕС, не имеющий документов, удостоверяющих личность, может быть осужден в административном порядке на срок до 60 дней или его могут обязать выплатить штраф в размере 3 000-7 000 HRK (от 400 - 930 евро).

Согласно ст. 124 Закона об иностранцах в Хорватии открыт «приемный центр для иностранцев» (Prihvatni Centar za strance) для содержания неграждан ЕС<sup>19</sup>. Он расположен в Езеве<sup>20</sup>. Центр находится в ведении пограничного управления Главного управления полиции Министерства внутренних дел<sup>21</sup>. Центр в Езеве может одновременно принять до 140 человек.

В 2013 году Министерством внутренних дел были утверждены Правила пребывания в приемном центре для иностранцев<sup>22</sup> (далее – Правила). Согласно ст. 7 Правил в номерах для мужчин предполагается размещать до 12 человек, а в номерах для женщин могут одновременно разместиться до 4 человек. В соответствии со ст.ст. 12 и 13 Правил при поступлении в центр неграждане обязательно должны пройти медицинское обследование и получают доступ к неотложной медицинской

помощи на период их содержания под стражей. Правила закрепляют и другие социальные гарантии задержанных. В 2013 году общая стоимость содержания задержанных, не считая расходов на медицинское обслуживание, составила почти 2,6 млн HRK (около 340 000 евро)<sup>23</sup>, однако, задержанные обязаны платить за их задержание. Стоимость содержания в сутки составляет 150 HRK (около 20 евро). Если задержанный не имеет каких-либо ресурсов для покрытия этих расходов, его задержание оплачивается из государственного бюджета (ст.ст. 133 и 135 Закона об иностранцах). В 2014 году Комитет ООН против пыток с озабоченностью отметил ситуацию с отсутствием необходимых условий для медицинской помощи. Комитет настоятельно призвал Хорватию представить в должной мере медицинскую помощь и психологическую консультацию для задержанных<sup>24</sup>.

Адвокаты, сотрудники Агентства ООН по делам беженцев, члены семьи и неправительственные организации, в том числе сотрудники Хорватского правового центра, а также сотрудники хорватского Красного Креста, имеют беспрепятственный доступ в Езеве<sup>25</sup>. Хорватский правовой центр предоставляет бесплатную юридическую помощь задержанным.

В дополнение к средствам, выделенным для строительства блока для уязвимых лиц, ЕС предоставил дополнительное финансирование (примерно 6 млн евро) на строительство двух транзитных центров содержания под стражей, один из которых расположен на границе с Боснией, другой – на границе с Сербией. Центры должны были вмещать по 60 человек каждый. Они должны были быть открыты в 2014 году, но пока закрыты<sup>26</sup>.

В целом следует сказать, что Хорватия проводит довольно жесткую политику в отношении мигрантов. Отчетливо прослеживается тенденция по ужесточению процедуры въезда мигрантов на территорию Хорватии. Есть все основания полагать, что опыт Хорватии в данном вопросе будет изучен и востребован некоторыми странами ЕС.

17 Committee against Torture, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Croatia, CAT/C/HRV/CO/4-5, 18 December 2015.

18 Zakona o praćenju državnih granica // <http://www.zakon.hr/z/410/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-ministarstava-i-drugih-sredi%C5%A1njih-tijela-dr%C5%BEavne-uprave>.

19 The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, November 2014 // [http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european\\_migration\\_network/reports/studies/results/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_network/reports/studies/results/index_en.htm);

20 9 European Commission, IPA 2011 Croatia Project Fiche, 2011 // [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/2011/06\\_reception\\_centre\\_for\\_foreigners.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/2011/06_reception_centre_for_foreigners.pdf)

21 Croatian Law Centre, Country Report: Croatia, Asylum Information Database (AIDA), December 2015 // <http://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia>; European Migration Network (EMN) National Contact Point for Croatia (International Organization for Migration), The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, November 2014 // [http://www.ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/studies/results/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/results/index_en.htm).

22 Pravila boravka u prihvatnom centru za strance 66/2013 // [http://www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_06\\_66\\_1312.html](http://www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_06_66_1312.html).

23 European Migration Network (EMN) National Contact Point for Croatia (International Organization for Migration), The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, November 2014 // [http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european\\_migration\\_network/reports/studies/results/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_network/reports/studies/results/index_en.htm).

24 Committee against Torture, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Croatia, CAT/C/HRV/CO/4-5, 18 December 2014 // <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARE-region/Pages/HRIndex.aspx>.

25 3 Croatian Law Centre, Country Report: Croatia, Asylum Information Database (AIDA), December 2015 // <http://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia>.

26 European Migration Network (EMN) National Contact Point for Croatia (International Organization for Migration), The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, November 2014, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european\\_migration\\_network/reports/studies/results/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_network/reports/studies/results/index_en.htm);

## **СИВОПЛЯС Александр Владимирович**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», доцент

### **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА**

В статье исследованы правовые основы и основные направления иммиграционной политики Евросоюза в сфере противодействия нелегальной иммиграции. Автором сделан вывод о функционировании особого общеевропейского механизма правового регулирования миграции, основанном на актах европейского права, не требующих имплементации в национальное законодательство, а также сформулированы предложения по совершенствованию иммиграционной политики ЕС.

Ключевые слова: миграционные процессы, иммиграция, нелегальная иммиграция, работорговля.

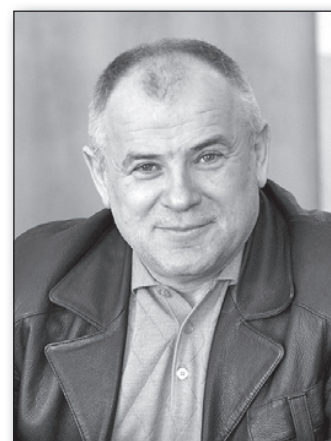
## **SIVOPLYAS Alexander Vladimirovich**

Ph.D. in Law, associate professor of constitutional law FGBOU VO «Ural state law University», associate professor

### **THE LEGAL FOUNDATIONS OF THE IMMIGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

The article examines the legal framework and the main directions of immigration policy of the European Union in combating illegal immigration. The author makes a conclusion on the functioning of the special European mechanism of legal regulation of migration, based on the acts of European law that do not require implementation in national legislation, as well as formulated proposals to improve the immigration policy of the EU.

Keywords: migration, immigration, illegal immigration, slave trade.



СивоПляс А. В.

Миграционные процессы оказывают существенное влияние не только на европейский регион (не секрет, что некоторые современные страны и были созданы в результате многочисленных миграций в новое время), но и правовое регулирование миграционных процессов на сегодняшний день является неотъемлемой составляющей внутренней и внешней политики различных государств. При этом правовой опыт Европейского Союза, сочетающий в себе синтез национальных подходов государств-членов ЕС и общеевропейского, наднационального подхода, во многом является показательным не только для европейского региона, но также может оказаться полезным для иных государств.

Миграционные процессы имеют объективную природу, вытекающую из общего процесса глобализации, с одной стороны, и неравномерного развития отдельных регионов - с другой.

В конце XX в. западноевропейские государства оказались связанными единой интеграционной структурой, которая сосредоточила в своих руках весьма значительную часть их суверенных прав, реализуемых общим институциональным механизмом. Данный уровень межгосударственной интеграции гарантировал реальное сближение европейских народов, при этом наполнив реальным содержанием институт единого европейского гражданства. Также европейская интеграция привела к созданию единого внутреннего рынка, в пределах которого была обеспечена реальная свобода движения лиц, товаров, услуг и капиталов. Безусловно, важнейшим итогом интеграционных процессов, происходящих в Европе, стал значительный рост и повышение эффективности европейской экономики. Вместе с тем, интеграционные процессы привели к возникновению новых проблем, одной из которых является иммиграция. Как следствие, европейские государства были вынуждены создавать правовой механизм иммиграционной политики, тем более, что население европейских стран оказалось сегодня под существенным влиянием притока иммигрантов, а это, в свою очередь, свидетельствует о низкой эффективности иммиграционной политики государств-членов ЕС, в том числе проводимой на межправительственной основе.

Положение усугублялось тем, что правовая основа для проведения общеевропейской иммиграционной политики фактически отсутствовала<sup>1</sup>. К правовым нормам, относящимся к проблемам иммиграции, можно отнести некоторые положения Договора о создании ЕЭС<sup>2</sup>, в том числе: запрет дискриминации человека в связи с его гражданством (ст. 12), свобода передвижения лиц, в том числе работников (ст. 39), социальные права трудящихся на территории ЕС (ст. 42), в том числе гарантия равной оплаты труда вне зависимости от гражданства и национальности (ст. 141), гарантия реализации свободы выбора места жительства (ст.ст. 39-42), свобода движения услуг в пределах Союза (ст.ст. 49-55). Как видно, данные нормы, хотя и относятся к правовому статусу иммигрантов, тем не менее, они не являются специально созданными для правового обеспечения иммиграционное политики ЕС, а в большей степени они обусловлены положениями универсальных документов международного характера, таких как Декларация прав человека<sup>3</sup>, Пакты о гражданских и политических правах<sup>4</sup> и об экономических, социальных и культурных правах<sup>5</sup>.

- 1 Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. - М., 2015. - 230 с.
- 2 Договор о Европейском Союзе [рус., англ.] (Подписан в г. Мaaстрихте 07.02.1992) (с изм. и доп. от 13.12.2007). [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=43211> (дата обращения: 20.04.2016).
- 3 Организация Объединенных Наций. Генеральная ассамблея. Всеобщая декларация прав человека: резолюция от 10 декабря 1948 г. // Российский бюллетень по правам человека. - 1989. - № 11.
- 4 Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Международный пакт о гражданских и политических правах: резолюция от 16 декабря 1966 г. № 2200 (XXI) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. № XXXII. - М., 1978.
- 5 Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: пакт от 16 декабря 1966 г. // Ведомости ВС СССР. - 1976. - № 17.

Между тем, свободное передвижение рабочей силы представляет собой одну из четырех свобод, на которых с 1957 г. базировалось Европейское Сообщество. Изначально подразумевалось, что данное право должно быть направлено исключительно на экономически активных граждан государств-членов ЕС, а также членов их семей. Однако Суд ЕС интерпретировал данное право шире, распространив его на всех граждан ЕС, желающих переехать из одного государства ЕС в другое, вне зависимости от степени их экономической активности. Следует отметить, что граждане иных стран не наделены такими правами, за исключением граждан тех стран, с которыми ЕС заключил соответствующие международные соглашения<sup>6</sup>.

Безусловно, такое состояние иммиграционной политики не отвечало общим целям и принципам европейской интеграции. Поэтому при принятии Маастрихтского договора<sup>7</sup> вопросам иммиграции было уделено должное внимание. Они были отнесены к одной из трех вновь сформированных опор Союза – «Правосудие и внутренние дела», при этом страны-члены ЕС поставили перед собой цель координации внутренних политик каждого из них и разработки единых иммиграционных правил. Таким образом, иммиграционная политика была признана в качестве функции, как отдельных членов интеграционного объединения, так и ЕС в целом.

Одним из наиболее значимых направлений европейской иммиграционной политики является борьба с нелегальной миграцией. Определение нелегальной иммиграции можно найти в документах международного характера. Так, Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху<sup>8</sup>, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., определяет нелегальную миграцию как «...незаконный ввоз мигрантов с целью получения, прямо или косвенно материальной выгоды незаконного въезда в государство-участник лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории»<sup>9</sup>. При этом незаконный въезд, согласно ст. 3 Протокола, предполагает пересечение границ без соблюдения формальных законодательных требований принимающего государства.

В Протоколе о предупреждении, предотвращении и наказании за торговлю людьми, особенно женщинами и детьми, нелегальная иммиграция определяется как «...осуществление с целью эксплуатации: вербовки, перевозки, передачи, сокрытия или получения людей путем угрозы силой или ее применения других форм принуждения или уязвимостью положения, или путем подкупа в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, которое контролирует другое лицо»<sup>10</sup>.

Европейское законодательство в целом отвечает данным положениям международных актов универсального характера. Так, Конвенция об учреждении Европейской полицейской организации (Европола) от 18 июля 1995 г., под незаконным ввозом иммигрантов понимает деятельность, умышленно направленную (в том числе в целях получения финансовой выгоды) на нарушение правил и норм, применяемых в государствах-членах ЕС относительно порядка пересечения государственной границы, нахождения и (или) занятости на территории государств – членов ЕС<sup>11</sup>. В соответствии с рамочным решением Совета ЕС, к преступным действиям, создающим потоки нелегальной иммиграции, отнесены «...вербовка, транспортировка с пересадками, укрытие, последующая передача контроля над людьми лицам, их принимающими, если при этом используется принуждение, посредством силы и угроз или похищение; обман и мошенничество; злоупотребление властью; выплаты лицам, имеющим контроль над данным лицом (фактическая купля-продажа)»<sup>12</sup>. Нормы европейского права во многом связывают нелегальную иммиграцию с категорией рабства. В ранее упомянутом рамочном решении употребляются термины «рабство», «эксплуатация труда и услуг» жертвы трафика и т.д.

В национальном законодательстве отдельных европейских государств существенных расхождений с международно-правовыми нормами при определении сущности нелегальной иммиграции и ее составных частей не выявлено, даже несмотря на то, что целый ряд европейских государств-членов ЕС до настоящего момента не ратифицировали Конвенцию ООН и Протоколы к ней.

Таким образом, представляется возможным утверждать, что категория «иммиграция» не должна рассматриваться как нечто неправомерное само по себе. Она становится нелегальной только в том случае, когда происходит нарушение установленных норм и правил<sup>13</sup>.

Безусловно, появление единой иммиграционной политики на общеевропейском уровне позволило бы обеспечить сближение миграционного законодательства отдельных европейских государств. Логичным продолжением данного вектора общеевропейской политики стало бы включение вопросов иммиграции в сферу общеевропейского пространства свободы, безопасности и правосудия в связи с принятием Лиссабонского договора<sup>14</sup>. Данный правовой акт не только устанавливает общие принципы иммиграционной политики ЕС, но также закрепляет более конкретные нормы, направленные на реализацию этих принципов (в частности, происходит ужесточение санкций в отношении нелегальных мигрантов<sup>15</sup>). Таким образом, представляется возможным утверждать, что за сферой

6 Кунаков В.В. Турция и ЕС: проблемы экономической интеграции. - М., 1999.

7 Treaty on European Union - Maastricht Treaty (signed 07.02.1992.) [Electronic resource] // Official site of European Union: [site]. URL: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_en.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_en.htm) (дата обращения 02.02.2016).

8 Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (принят в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121710> (дата обращения: 05.04.2016).

9 Там же

10 The UN Convention against Transnational Organised Crime (Palermo Convention). The Protocol against Smuggling of Migrants by land, Sea or Air. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children [Electronic resource] // United Nations Office on Drugs and Crime: [site]. URL: [https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED\\_NATIONS\\_CONVENTION\\_AGAINST\\_TRANSNATIONAL\\_ORGANIZED\\_CRIME\\_AND\\_THE\\_PROTOCOLS\\_THERETO.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf) (дата обращения: 09.03.2016).

11 Official Journal of the European Communities. 27 november 2006. 2 p.

12 Framework Decision on combat trafficking in trafficking in human beings. Official Journal, 1.8.2002; Framework decision on defining the facilitation of unauthorized entry, transit or residence. Official Journal, 18.03.2002 [Electronic resource] // European Union law: [site]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al33137> (дата обращения 05.03.2016); Balzaq T., Carrera S. Migration, Borders and Asylum. Trends and Vulnerabilities in EU Policy, Brussels, Centre for European Policy Studies. 2005. 32 p.

13 Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals. Brussels, 19.7.2006 [Electronic resource] // European Union law: [site]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv> (дата обращения: 03.03.2016).

14 Лиссабонский договор от 13.12.2007 ликвидирует структуру из трёх опор и относит политику по вопросам границ, убежища и иммиграции к пространству и выделяет её регулирование в единую главу 2 (ст. 77-80) раздела V). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/archives/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/index_en.htm) (дата обращения: 04.02.2016).

15 Губарец Д.П. Лиссабонский договор: формирование компетенций ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности // Международное право и международные организации. – 2014. - № 2.

иммиграции окончательно закрепляется статус функции политики ЕС.

Сегодня Европейской комиссией сформулирована концепция иммиграционной политики, которая является общей для всех европейских государств и служит достижению целей европейской интеграции. Станы-члены ЕС уже не могут игнорировать нарастающие проблемы и вынуждены достигать консенсуса путем установления минимального стандарта по противодействию нелегальной иммиграции, а также улучшения взаимодействия международного сотрудничества пограничных и миграционных ведомств и служб. Результатом такого консенсуса стала Гаагская программа, среди основных задач которой были обозначены: развитие партнерских отношений с третьими странами (не входящими в ЕС) по вопросам регулирования нелегальных иммиграционных процессов и выработка эффективной политики репатриации нелегальных иммигрантов<sup>16</sup>. В развитие идей данной программы Еврокомиссия приняла Сообщение «Общая иммиграционная политика Европейского Союза: принципы, направления, инструменты»<sup>17</sup>. Ценность данного документа в том, что он консолидирует принципы общеевропейской иммиграционной политики, которые должны быть реализованы не только в общеевропейском праве, но и в законодательстве отдельных стран-членов ЕС. Группировка принципов показывает основные направления развития иммиграционной политики ЕС. Так, первый раздел под названием «Процветание и иммиграция» содержит общие положения, констатирующие необходимость поощрения легальной иммиграции для борьбы с ее нелегальными проявлениями. Именно такой подход, по мнению Еврокомиссии, будет способствовать экономическому развитию ЕС, так как позволит в оптимальной форме решить вопрос с рынком рабочей силы с учетом потребностей каждого государства. Второй раздел «Солидарность и миграция» формулирует общие подходы к управлению иммиграционными процессами как внутри ЕС, так и за пределами его границ с привлечением иностранных партнеров (в т.ч. транзитных государств). Третий раздел «Безопасность и иммиграция» объединяет четыре принципа общеевропейской иммиграционной политики, направленные на борьбу с нелегальной иммиграцией. Все они в совокупности направлены на обеспечение безопасного въезда на территорию Евросоюза. По замыслу Еврокомиссии, он должен сопровождаться взвешенной визовой политикой, противодействием работорговле и совместной охраной общих границ Шенгенского пространства<sup>18</sup>.

В целях реализации провозглашенных принципов Евросоюз осуществляет реальные шаги, направленные, в первую очередь, на увеличение финансирования иммиграционной политики, а также на содействие использованию информационных и научно-технических ресурсов. Особая «ставка» делается на расширение взаимодействия органов и учреждений ЕС с государственными учреждениями стран-членов и третьих стран. Наибольшее значение в этих процессах отдается Европолу, Европейскому бюро по вопросам предоставления убежища (EASO) и Европейскому агентству по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (FRONTEX). Подобное взаимодействие позволяет обеспечить реализацию общих европейских стандартов прав человека при осуществлении мероприятий по

противодействию нелегальной иммиграции и оперативному возвращению нелегальных иммигрантов на родину<sup>19</sup>.

Таким образом, вопросы по борьбе с нелегальной миграцией в настоящее время являются актуальными и стоят в числе первоочередных перед странами Евросоюза. Для их решения используются как политические возможности, так и последние достижения научно-технического прогресса.

Регулирование иммиграции представляет собой весьма специфическую сферу социально-демографической политики, реализуемую при помощи разнообразных методов административного, организационного, экономического, правового, информационного характера. Безусловно, при построении государственной политики в этой сфере необходимо учитывать причины и тенденции как внутренних, так и внешних миграционных процессов. С этими проблемами столкнулись и страны ЕС. Сегодня иммиграционная политика Союза весьма далека от совершенства, поэтому Европейскому Союзу и странам, входящим в него, необходимо (в т.ч. и для обеспечения нормального развития интеграционного объединения) сосредоточить свое внимание на решении целого ряда проблем, а именно:

- 1) создать бесперебойно работающий механизм регулирования иммиграционных процессов вне зависимости от их регулярного или иррегулярного характера;
- 2) осуществить корректировку правового режима нелегальных мигрантов, в том числе осуществить уточнение статуса беженца с учетом современных политических реалий;
- 3) разработать и обеспечить реализацию комплекса мер, направленных на нормальную адаптацию иммигрантов в стране пребывания, в том числе с учетом условий быта и культуры местного населения;
- 4) разработать концепцию долгосрочной политики, направленной на минимизацию влияния демографического фактора на экономическое развитие региона, и учитывающей как экономические интересы ЕС, так и международные обязательства, в том числе в сфере защиты прав и свобод человека.

#### Пристатейный библиографический список

1. Губарец Д.П. Лиссабонский договор: формирование компетенций ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности // Международное право и международные организации. – 2014. – № 2.
2. Кунаков В.В. Турция и ЕС: проблемы экономической интеграции. – М., 1999.
3. Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. – М., 2015.
4. A Common immigration policy for Europe: principles, actions and tools. Brussels, 23 June 2008/[Electronic resource] // European Commission: [site]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-08-402\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-402_en.htm).
5. MigNews Immigration policy in the European Union [Electronic resource] // Mignews: [site]. URL: <http://mignews.com.ua/politics/inworld/5469108.html>.

16 Council of the European Union. The Hague programme strengthening freedom, security and justice [Electronic resource] // Freedom, Security and justice in the European Union: [site]. URL: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/intro/fsj\\_intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm) (дата обращения: 05.03.2016); Implementation of the Hague Programme. J.W.de Zwaan, F.Goudappel eds., The Hague, 2006. 120 p.

17 A Common immigration policy for Europe: principles, actions and tools. Brussels, 23 June 2008/[Electronic resource] // European Commission: [site]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-08-402\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-402_en.htm) (дата обращения: 10.03.2016).

18 Ibidem

19 MigNews Immigration policy in the European Union [Electronic resource] // Mignews: [site]. URL: <http://mignews.com.ua/politics/inworld/5469108.html> (дата обращения: 12.04.2016).

## **СМИРНОВА Елена Станиславовна**

кандидат юридических наук, заместитель Председателя руководящего Совета по региональным связям Международного общественного движения «Российская служба мира», проректор по научной работе и международным связям Международного славянского института

### **ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ И НАТУРАЛИЗАЦИИ В ПЕРИОД КАРДИНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В МИРЕ: СТОЛЕТНЯЯ ПРАКТИКА И ПОПЫТКИ ОФОРМЛЕНИЯ DE IURE**

В статье рассмотрены вопросы взаимодействия национального и международного права в решении проблем миграции. В XX веке в Европе и мире произошли события, имеющие глобальное значение, оказавшие существенное влияние на законодательство в миграционной сфере. Войны, революции и другие политические и социальные потрясения – имеют следствием бегство людей в более благополучные страны. Статус этих лиц должен быть определен национальным законодательством. Институт гражданства обязан служить интересам защиты прав человека с учетом требований поддержания высокого уровня безопасности, как личности, так и государства.

Ключевые слова: государство, гражданство, статус, сообщество, регион, организация, война, теория, соглашение, конституция, суверенитет, граница, безопасность, рекомендация, свобода, гарантия, контроль, территория, принципы, возможности, закон, нация.

## **SMIRNOVA Elena Stanislavovna**

Ph.D. in Law, Deputy Chairman of the governing Board regional relations of the International public movement «Russian office of the world», Grand Doctor of Legal Letters, Vice-rector on scientific work and international relations of the International Slavic Institute

### **PROBLEMS OF MIGRATION AND NATURALIZATION IN A PERIOD OF DRAMATIC CHANGES IN THE GEOPOLITICAL RELATIONS IN THE WORLD: AGE-OLD PRACTICE AND ATTEMPTS REGISTRATION DE IURE**

The article considers the issues of interaction between national and international law in addressing migration issues. In the twentieth century in Europe and the world have been events of global significance that have influenced the legislation in the sphere of migration. War, revolution and other political and social turmoil has resulted in the flight of people to more prosperous countries. The status of these persons must be determined by national law. The institution of citizenship should serve the interests of the protection of human rights with regard to the requirements of maintaining a high level of security of both the individual and the state.

Keywords: state, citizenship, status, community, region, war, theory, agreement, Constitution, sovereignty, border, security, freedom, guarantee, control, territory, principles, opportunities, law, advice, organization, nation.

Существование государств, являющихся универсальными и основными субъектами международного права, и, в соответствии с Уставом ООН, имеющими права и обязанности перед международным сообществом, обусловлено многими вековыми причинами. Теории происхождения государства (теологическая, патриархальная, договорная, психологическая, насилия) выдвигают ряд версий, объясняющих, в силу каких обстоятельств люди объединились и приняли на себя обязанность выполнять волю других лиц, которым они и передали функции по управлению сообществом. Возникающие противостояния между странами, а также наличие нестабильности в самих государствах лишь укрепляют одну из основных функций государства, касающуюся защиты своих граждан, как в пределах страны, так и вовне. Именно охранительная теория возникновения государства наряду с соответствующей ей одноименной функцией – это наиболее соответствующие темы современного правового дискурса<sup>1</sup>. Поиски последующих перспективных механизмов избежания конфликтности в обществе и мире приведут исследователя к необходимости указания причин, в силу которых возникает дисбаланс между существующей властью и потребностями общества в стабиль-

ности. В современном мире наряду со многими атрибутами власти, обуславливающими проявления суверенитета, институт гражданства (подданства) является одним из краеугольных в системе поддержания порядка на конкретной территории, пределы которой очерчены государственной границей<sup>2</sup>.

Существенным фактором является то, что миграция, как социальное и правовое явление, служит постоянным спутником кардинальных перемен в системе международных отношений. На практике создаются ситуации, когда войны, революции, стихийные бедствия и другие вызовы служат причиной для переезда граждан одного из государств, оказавшегося в чрезвычайном положении, в иное государство, более безопасное для жизни. Временная миграция может перейти в стадию постоянного проживания и, в дальнейшем, человек имеет законное право получить гражданство принявшего его государства. Именно такая обстановка создавалась в истории много раз.

Являясь одним из главных факторов при заселении нашей планеты и формировании ряда наций и народностей, миграционные процессы определили многие особенности со-

1 Радько Т.Е. Теория государства и права: учеб. пособие в схемах и определениях. - М.: Проспект, 2017. - С. 36.

2 Смирнова Е.С. Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств в борьбе с преступлениями, связанными с незаконной миграцией // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2008. - №2 (16).



Смирнова Е. С.

временной этнической и политической карты Европы и мира в целом. Великое переселение народов IV-VI вв., падение Римской империи, движение народов Востока в Европу вплоть до XIII в., эпоха Великих географических открытий, приведшая к колонизации европейских народов в Америку – эти и другие события способствовали многим геополитическим изменениям<sup>3</sup>. Подобная ситуация может возникнуть в Европе и Америке в результате глобальных политических изменений, начавшихся в конце 80-х – начале 90-х годов XX в. Во всех случаях *in extremis* человек, как венец творения великой Природы на протяжении всей истории, становится не только объектом правового регулирования, но и жертвой несвоевременного реагирования власти на его потребности. Законодательство в таких случаях становится ремеслом, обслуживающим нехитрую классовую и расовую политику.

К началу XXI в. мировой практикой выработано общее правило, свидетельствующее о том, что человек – индивид, являющийся гражданином данной страны, должен быть в полной мере защищен в первую очередь своим государством, и, лишь потом, в рамках возможности воздействия «внешних сил» – международными организациями, имеющими право на «вторжение» во внутренние дела государства. Конституция РФ определяет, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79). Таким образом, государство ставит на первое место национальные интересы с учетом защиты прав и свобод человека и гражданина.

Но подобная идеальная реализация теории суверенитета государства, конституционно-обусловленных действий его институтов и всемерной защиты прав человека имеет место быть в мировой истории лишь на протяжении не более пятидесяти лет. Безусловно, нужно признать последовательное эволюционное развитие многих демократических принципов, составляющих комплекс мер по защите прав человека, формирование которых произошло как следствие Революции 1917 года, основным и первейшим тезисом которой был Декрет о мире, принятый на Втором съезде 28 октября (8 ноября) 1917 г. В этом документе продолжение войны рассматривается как «величайшее преступление против человечества»<sup>4</sup>. Именно в те исторические дни глобального переустройства мира наше государство впервые в мировой практике провозгласило отмену тайной дипломатии, тайных договоров, подтвержденных или заключенных прежним правительством как способа решения политических проблем. Новой властью было выражено твердое намерение вести все переговоры совершенно открыто перед гражданами государства. Древний принцип *vox populi vox Dei* получил правовое закрепление не только во внутренней политике государства, но и во внешней. Отныне правовой принцип гласности, как основа политического регулирования отношений между властью и населением, станет обязательным атрибутом конституции каждого государства.

Формирование правовых норм института гражданства в Европе осуществлялось в рамках международного (Версальского от 28 июня 1919 г. и последующих межстрановых договоров), а также национального права каждого из государств

в тех условиях, когда *de iure* произошла ликвидация четырех империй: Российской, Германской, Османской империй и Австро-Венгрии (две последние были разделены). Затем пришлось решать проблемы *de facto* оставшегося на своих землях или переселяющегося (оптирующего) в другие государства населения<sup>5</sup>. Следует указать, что попытки Лиги Наций решить вопросы миграции после Первой мировой войны, включив в число своих институтов Комиссию по правам беженцев, имели результатом возвращение на родину более 400 тыс. чел.

В Советской России, несмотря на бедствия, которые претерпевал народ в период гражданской войны, все проблемы статуса лиц, находящихся на территории государства, решались быстрее. Этот процесс был обусловлен сугубо национальными, а впоследствии, по мере усиления государства, как правового института, региональными рамками, ограничивающими контакты людей в пределах политического и экономического союза стран социалистической политической ориентации. Идеи федерализма с его правом на предоставление гражданства, закрепленные в Конституциях СССР 1924 и 1936 гг., были претворены в универсальной идее единого гражданства Союза. Именно Глава X (Основные права и обязанности граждан) Конституции СССР 1936 года станет основой для калькирования ее главной идеи в правовых документах ряда стран мира<sup>6</sup>. Зарубежным законодателям и политикам с целью недопущения революций приходилось ориентироваться на тот комплекс прав, который был привлекателен для большинства трудового населения. Так продолжалось более двадцати мирных лет, пока в Германии, проигравшей мировую войну, не стали назревать политические события, закрепление которых *de iure* в очередной раз станет «потрясением» мира.

Рецессия в экономике Соединенных Штатов, мощнейшая борьба в сфере идеологии между социалистическими идеями СССР и противостоящим ему миром капитализма, а также маскирующиеся под идеологическую подоплеку потребности ряда глобальных сил в обогащении на торговле оружием, привели мир к очередной войне, которая с 1939 года послужила ломке едва устоявшихся в Европе политических отношений. Вторая мировая война, в которую оказались втянуты большинство государств мира, привела к гибели более чем 60 млн чел. и потере из бюджета стран более чем 4 трлн долл. на военные расходы. Война привела к изменению глобального подхода к ценности человека, вне зависимости у него гражданства конкретного государства<sup>7</sup>.

Проблемы миграции после Второй мировой войны решались посредством различных институтов национального и международного права<sup>8</sup>. Уставшее от войны человечество на всех континентах стремилось к стабильной жизни в государстве своего гражданства, масса изгнанников возвращалась к своему крову, а сами государства укрепляли государственные границы, часть из них готовилась к более жестким требованиям построения «железного занавеса» с идеологическими противниками. Тогда в 1945 году создается глобальная Организация Объединенных Наций, и в 1950 году ее орган - Управление

3 Хабриева Т.Я. Миграционное право России. Теория и практика. - М.: Контракт, 2008.

4 Исаев И.А. История государства и права России: учеб. пособие. - М.: Проспект, 2014. - С. 57.

5 История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов. В 2-х частях / под общ. ред. О.А. Жидкова, Н.А. Крашенинникова. - М.: Норма, 2014. - Ч. 1. - С. 147.

6 Авакьян С.А. Конституционное право: учебник. В 2-х тт. - 5 изд.. - М.: Инфра-М., Норма, 2015. - С. 231.

7 Дашичев В.И. Банкротство стратегии германского фашизма. - М.: Наука, 1973.

8 Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. - М.: ВАКО, 2014. - 464 с.

Верховного комиссара ООН по проблемам беженцев, в 1951 году - Международная организация миграции.

Следствием глобальной трагедии Второй мировой войны и победы в ней советского народа стало в очередной раз торжество политико-правовой системы нашего государства. Конституционное право СССР послевоенного периода в аспекте провозглашения прав и свобод, а также соблюдения его гарантий, изучается зарубежными законодателями того периода, и под воздействием глобальных политических процессов в очередной раз калькируется конституциями ряда государств Западной Европы. Внутригосударственная миграция в СССР в послевоенный период была строго регламентирована и подчинена требованиям экономики сильного государства, создавшего под своим руководством две интеграционные группировки экономического и военного сотрудничества: Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) и Организацию стран Варшавского договора (ОВД)<sup>9</sup>. Институт гражданства в послевоенный период развивался статично.

Конституции большинства послевоенных государств Европы включали положения, содержащие развернутый перечень прав человека и гражданина. Торжество социалистических идей привело к усилению позиций левых сил, оказавших существенное влияние на содержание Конституции Франции 1946 г., имеющей демократический характер, и провозгласивший широкий круг прав и свобод, в том числе социальных<sup>10</sup>. Институт гражданства в ряде стран Западной Европы при этом получает наиболее завершённую за весь период истории форму: большой объем прав и свобод; механизм их реализации; гарантии и контрольный механизм их соблюдения.

Соревновательная борьба двух систем – капиталистической и социалистической – продолжалась все годы после Второй мировой войны. Однако в миграционной сфере наблюдалось относительное затишье. Исключение представляли страны Азии и Африки, вступившие в 60-е гг. на путь деколонизации с его неизбежными спутниками – революциями и войнами – во имя великой цели, реализации народом права на самоопределение.

Крушение СССР в конце 80-х гг. дало миру последствия миграции, сходные с процессом, происходившим после Второй мировой войны. На практике оказалось, что внутренняя проблема Советского Союза, распавшегося на 15 суверенных государств, затронула статус населения значительной части земного шара. По данным Росстата, выезд из России в 1997 г. составил более 200 тыс. чел. Далее динамика снизилась и в 2008 году это было только 35 тыс. чел. Но после 2014 года произошел значительный рост «русской эмиграции» в Европу и США, приблизившись к численности более 400 тыс. чел. В целом, за период с начала 90-х г. до 2015 г. Россия потеряла таким образом более 4 млн чел.<sup>11</sup>

Следует указать, что государственная граница, как бы ни старались принизить ее значение политики либерального толка, имеет сакральное значение. Падение Берлинской стены в 1989 г. стало символом краха системы стран социализма и самой их идеологии, победившей фашизм в Первой мировой войне. Это событие в Европе оказалось знаковым в процессе

объединения государств в, почти конфедеративный, союз, но одновременно оказалось символом заката идеи социализма и государственности в самой ее сердцевине – СССР. Мощная и природная сила духа индивидуализма, получившая воплощение в праве, стала основанием к ломке юридического процесса, к инициированию законодательного разъединения федеративных республик СССР на суверенные государства евразийского континента.

В Российской Федерации институт гражданства по Федеральному закону 1991 г. являлся весьма демократичным, предоставляя российское гражданство самому широкому кругу лиц, как проживающим на его территории, так и населению бывшего СССР. Институт гражданства постсоветского периода дал немало примеров развития, как в национальном праве, так и в плане международно-правового сотрудничества. Европейская (Совета Европы) Конвенция о гражданстве 1997 года, многочисленные соглашения и договоры со странами СНГ и Балтии по проблемам гражданства, миграции и статуса, постоянно проживающих на территории государства, лиц - все эти инициативы являются неоценимым вкладом в историю мировой правовой мысли.

И, как уже отмечалось, в противовес распаду федерализма СССР в Европе на волне мощной идеологии победы над коммунизмом активизируется процесс интеграции, приведший к подписанию Маастрихтского договора в 1992 г. и провозглашению в нем гражданства Союза. Этот институт гражданства изначально с правовой точки зрения не столь прочно был вписан в право ЕС, так как являлся дополнительным (субсидиарным) по отношению к национальному праву: каждое государство сохраняло право предоставления гражданства. Однако в 1995 г. Конвенцией о введении в действие и применении Шенгенского соглашения была реализована идея о создании территории с полной отменой регулярного паспортного контроля, унифицированной визовой политикой для владельцев обычных паспортов, полицейским и судебным сотрудничеством. Прекрасная инициатива, но только для работы в условиях стабильного мира!

Если рассматривать с точки зрения эффективности применения провозглашенного в 1992 г. европейского гражданства, то следует указать на неизменность закрепленных в нем прав и свобод. Несмотря на попытки принять *de iure* Конституцию Европейского союза и провал этих инициатив в 2004 г., институт гражданства ЕС по-прежнему остается большим идеологическим фактором в деле сплочения стран и народов Европы.

Между тем, отсутствие как таковых государственных границ между странами ЕС и прибытие в страны Европы большого потока мигрантов из Ближнего Востока, из Сирии и Северной Африки делают эту территорию весьма уязвимой. Содержание мигрантов, затраты на экстрадицию, проведение ряда процессуальных действий ради поддержания необходимого уровня безопасности – все эти и многие другие факторы отнимают политический, экономический и моральный ресурс у местной власти. Становится очевидным, что решить проблемы миграции посредством коммунитарных структур Европейского союза невозможно. У каждой из стран свой, ориентирующий законодателя на сложившуюся традицию, подход к принятию в свою среду беженцев. Теория миграции скупа, а «нива лагерей беженцев» пышно расцветает и служит угрозой национальной безопасности.

Для нашей страны в последние двадцать лет также сложились трудные времена в сфере правового регулирования

9 Конституции социалистических государств: сб. в 2-х тт. / редколл.: Б.А. Страшун, Б.Н. Топорнин, Г.Х. Шахназаров. - М.: Юрид. лит., 1987. - Т. 1.

10 Даниленко Д.В. Французское конституционное судопроизводство и судебное право. - М.: Nota bene, 2010. - 776 с.

11 Бюллетень «Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году». ГосКомСтат (2016 г.). [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_107/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_107/Main.htm).



внешней и внутренней миграции<sup>12</sup>. Национальное право в своих калькированных с зарубежных образцов документах как бы призывало народы СССР к миграции посредством таких инициатив как Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» 1999 г. Безусловно, что столь гуманное начинание должно было послужить на пользу государству. С начала практической реализации Государственной программы (2007 г.) в Россию переселилось 572 тыс. соотечественников<sup>13</sup>.

Изучение миграции в научном и теоретическом плане доказывает существование основных угроз, в первую очередь, национальной безопасности. Ученые отмечают экономическую, демографическую, культурологическую угрозу, а также иные виды опасностей, вызываемых миграцией. Не в полной мере подготовленность в материальном и финансовом аспекте к приему соотечественников в Россию в этих экстремальных условиях, а также традиционно проводимая рядом развитых в экономическом плане государств политика по привлечению иммигрантов из стран Центральной и Восточной Европы – это и многое другое привело к отъезду наиболее одаренных научных кадров. Для России основную угрозу представляет выезд ученых за рубеж. Ежегодные прямые потери России в результате «утечки умов», по мнению Росстата, можно оценить не менее, чем в 3 млрд долл., а суммарные – с учетом упущенной выгоды – в 50-60 млрд долл.<sup>14</sup>

В этом длительном и, по сути, хроническом процессе «участвует» также институт гражданства, включая в законы положения о предоставлении гражданства лицам, представляющим интерес для науки, искусства или литературы. Двойственность реализации этих правовых норм очевидна: если какая-то страна теряет своих ученых, то другая обогащается за счет их прибытия и дальнейшей работы. По оценке ООН, общая численность международных мигрантов в мире за последнее десятилетие увеличилась более чем в три раза и в настоящее время насчитывает около 232 млн чел. Эксперты Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев констатировали, что никогда еще не было столь высоких темпов роста числа людей, покидающих свои дома вследствие вооруженных конфликтов, преследований и стихийных бедствий. В настоящее время в мире насчитывается около 60 млн лиц, имеющих статус беженца<sup>15</sup>. Роль средств массовой информации, создающих иллюзию лучшей жизни в новом государстве, в этой ситуации только активизируется.

Процесс расселения нелегальных мигрантов посредством программы, реализуемой в Европейском союзе, в наши дни затронул и Беларусь – государство консервативное и относительно спокойно пережившее последствия «перестройки». В 2016 г. в рамках подписанного между Беларусью и Европейским союзом Соглашения о партнерстве в сфере мобильности более 7 млн евро будут потрачены на строительство центров

размещения нелегальных мигрантов в Беларуси, обучение персонала, работающего в них, а также на иные подобные нужды. Министерство внутренних дел, Государственный пограничный комитет Беларуси и белорусское представительство Международной организации по миграции (МОМ) продолжают работу в этом направлении<sup>16</sup>.

Как показывает опыт практической реализации многих новационных законодательных инициатив, излишний технологизм и иностранное заимствование в национальном праве создают дополнительные трудности в экономике государства, усложняют несвойственными национальному менталитету отношениями, жизнь простых людей, и, прежде всего, создают угрозу для благополучия будущему поколению граждан, показывая пренебрежительное отношение к собственным культурным, языковым и социально-обусловленным взаимодействиям властных структур и гражданского общества<sup>17</sup>. Несоразмерное превалирование политики над правом во внутренних делах государства – имеет следствием революцию. Стоит ли в очередной период «режиссированного» силами, не имеющими понятия о природе нации и ее пути в мировой истории, развивать столь опасные тенденции?

Одна правовая дефиниция (институт гражданства) явление сугубо национальное, другая (эмиграция) явление интернациональное, свидетельствующее о возникновении чрезвычайной ситуации. Удастся ли остановить очередной передел территорий и укрепить мир в значении «невойны»? Или в качестве все более часто повторяющихся будут провозглашаться законодательные прецеденты, имеющий расовый характер, типа американских законов Смита и Маккарена-Уолтера 1940 г. или Трампа 2016г.? Не вызывает сомнения, что успешным будет лишь проект по строительству бетонной стены между экономически благополучными США и бедной Мексикой. Что же в столь жестком и откровенно прагматичном подходе остается другим странам? Возвращать для США таланты на своей территории? А наиболее физически приспособленных юношей готовить в качестве военной силы для проведения спецопераций по всему миру в пользу США? Таковую упрощенную форму получения американского гражданства и предусматривает Новый закон США - The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004 (Учреждающий Акт для Национальной Обороны на 2004 год) (H.R. 1588), предусматривающий новые иммиграционные льготы для военнослужащих-мигрантов США, участвующих в боевых действиях, а также гарантии их семьям в случае гибели кормильца<sup>18</sup>.

Отсюда можно сделать вывод, что никогда еще институт гражданства не имел столь большого значения. Понятие «государство» в Европе, хотя и распатанное глобальным переделом, ведущим начало от «плана Маршалла» в 1948 г., и ясно обозначившимся в 80-90-е гг. XX в., должно сохраняться в его общепринятом понимании. Никакие поиски новых международно-правовых форм этого атрибута, относящегося к сугубо

12 Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. - М.: ВАКО, 214. – 464 с.

13 Еремина И.С., Акимов С.А., Прудникова Т.А. Соотечественники. Механизм реализации и защиты прав: учебник. - М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2010.

14 Бюллетень «Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году». ГосКомСтат (2016 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_107/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_107/Main.htm).

15 Положение беженцев в мире. Шестидесять пять лет гуманитарной деятельности / Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/unhcr\\_statute.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml).

16 ЕС планирует дать Минску деньги на строительство в Беларуси лагеря для беженцев из России, Сирии и Украины. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.intex-press.by/2017/01/13/es-planiruet-dat-minsku-dengi-na-stroitelstvo-v-belarusi-lagerej-dlya-bezhentsev-iz-rossii-sirii-i-ukrainy/>.

17 Banisar D. Speaking of terror/Media and information society division. Directorate General of human rights and legal affairs Council of Europe. 2009. November. - P. 46; Phister T. Coproducing European integration studies: Infrastructures and epistemic movements in an interdisciplinary fields // Minerva. L. - 2015. - V.53 - № 3. - P. 235-255.

18 Шумаков С. Новые правила получения гражданства в вооруженных силах США // Зарубежное военное обозрение. - 2015. - № 5. - С. 34.

национальному, не могут заменить классический его смысл о защите в первую очередь коренного населения в самом общем его значении – защиты прав человека-гражданина<sup>19</sup>. Большинство граждан стран-членов ЕС предпочитает оставаться в своей семье, а не скитаться в поисках работы по континенту и миру. В то же время, идея гражданства Союзного государства Беларуси и России без соответствующего политического и правового наполнения этого высокого интегративного идеала может быть только разрушена во вред народам наших стран<sup>20</sup>. Следует учесть, что если в начале 90-х гг. был провозглашен государственный (национальный) суверенитет, то это право народа не так легко отнимается или изменяется под воздействием внешних сил. Вооруженное противостояние в Украине – наглядный пример стремления определенных государственных политиков попасть в новое (и экспериментальное с точки зрения права) международное объединение, а противостояние части народа – это обратный, глубоко природный процесс сохранения старого, но проверенного вековой практикой национального пути, а также формы международной интеграции. Но в 2017 г. народ в Украине разделен и торжествует миграция, как самое негативное явление для последующих поколений населения этой территории<sup>21</sup>.

Поляки, чехи, словаки едут учиться дальше на Запад, а их места занимает украинская молодежь, родственная им по языку, культуре и традициям. Для Украины не менее опасно то, что страну покидают ученые старшего поколения – высококвалифицированные биохимики, химики, физики, инженеры, врачи, а также гуманитарии. Европейский университет за четыре академических часа в месяц платит им 2000 евро и предоставляет переводчика. Может ли подобное предложить ученому Украина, ввергнутая в хаос политического и вооруженного противостояния? Общее число граждан, выехавших за пределы Украины, количество разрушенных семей и несостоявшихся судеб еще не подсчитана. Следствием этих политических игр на «европейской шахматной доске», не имеющей для народа (*publicum, plebs, populus*) понятной и ясно выраженной цели, является противостояние власти.

История государства и права показывает, что глобально добро и прогрессивное движение права, обусловленное стремлением к достижению социального благополучия в обществе и недопустимости пренебрежения к достоинству человека<sup>22</sup>. Взаимосвязь внутрисубъективных интересов и проводимой государством внешней политики наиболее ярко проявляется в те периоды истории, когда под воздействием ряда факторов происходит кардинальная ломка межгосударственных отношений. Именно такие сложности возникли в конце XX – начале XXI вв. в политике и в системе международного права.

#### Пристайный библиографический список

1. Авакьян С.А. Конституционное право: учебник. В 2-х тт. – 5 изд. - М.: Инфра-М., Норма, 2015.
2. Даниленко Д.В. Французское конституционное судопроизводство и судебное право. - М.: Nota bene, 2010.
3. Дашичев В.И. Банкротство стратегии германского фашизма. - М.: Наука, 1973.
4. Еремина И.С., Акимова С.А., Прудникова Т.А. Соотечественники. Механизм реализации и защиты прав: учебник. - М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2010.
5. Исаев И.А. История государства и права России: учеб. пособие. - М.: Проспект, 2014.
6. История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов. В 2-х частях / под общ. ред. О.А. Жидкова, Н.А. Крашенинникова. - М.: Норма, 2014. - Ч. 1.
7. Конституции социалистических государств: сб. в 2-х тт. Т. 1 / редкол.: Б.А. Страшун, Б.Н. Топорнин, Г.Х. Шахназаров. - М.: Юрид. лит., 1987. - Т. 1.
8. Прокопенко И.С. Вся правда об Украине. Кому выгоден раскол страны? - М.: Эксмо, 2014.
9. Радько Т.Е. Теория государства и права: учеб. пособие в схемах и определениях. - М.: Проспект, 2017.
10. Смирнова Е.С. Глобализация как правовое понятие (к постановке проблемы). - М.: Мещера, 2007.
11. Смирнова Е.С. Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств в борьбе с преступлениями, связанными с незаконной миграцией // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2008. - №2 (16).
12. Смирнова Е.С. Гражданство Союзного государства Беларуси и России: история, политика, право. - М.: Граница, 2015.
13. Шумаков С. Новые правила получения гражданства в вооруженных силах США // Зарубежное военное обозрение. - 2015. - № 5.
14. Хабриева Т.Я. Миграционное право России. Теория и практика. - М.: Контракт, 2008.
15. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. - М.: ВАКО, 2014.
16. Attali J. The Crash of Western Civilization, the Limits of Markets and Democracy // Foreign Policy. - Summer. - 1997.
17. Banisar D. Speaking of terror/Media and information society division. Directorate General of human rights and legal affairs Council of Europe. 2009. November.
18. Phister T. Coproducing European integration studies: Infrastructures and epistemic movements in an interdisciplinary fields // Minerva. L. - 2015. - V.53 - № 3.

19 Attali J. The Crash of Western Civilization, the Limits of Markets and Democracy // Foreign Policy. - Summer. - 1997.- P.60.

20 Смирнова Е.С. Гражданство Союзного государства Беларуси и России: история, политика, право. - М.: Граница, 2015.

21 Прокопенко И.С. Вся правда об Украине. Кому выгоден раскол страны? - М.: Эксмо, 2014.

22 Смирнова Е.С. Глобализация как правовое понятие (к постановке проблемы). - М.: Мещера, 2007.

**ТЕБРЯЕВ Александр Александрович**

доцент кафедры «Теория и история государства и права» Гуманитарного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ОТНОШЕНИЙ ПРАВОПРЕЕМСТВА В ЕАЭС

В статье раскрывается проблематика реализации отношений правопреемства в ЕАЭС в контексте управления процессами трудовой миграции, согласования и передачи полномочий публичными субъектами – государствами, прежде всего членами вышеуказанного союза, друг другу. Особое внимание уделяется выявлению факторов правового регулирования состояния миграционной политики, проводимой как в регионах России, так и за её пределами.

**Ключевые слова:** правопреемство, трудовая миграция, Евразийский экономический союз, государственное управление, частно-правовые интересы.

**TEBRYAEV Alexander Alexandrovich**

Ph.D. in Law, associate professor of the Theory and History of State and Law sub-faculty of the Institute of Humanities of Peter the Great St.Petersburg Polytechnic University

## SOME OF THE ISSUES OF LABOR MIGRATION IN THE CONTEXT OF RELATIONS OF SUCCESSION IN THE EAEU

The article deals with the problems of realization of relations of succession in the EAEU in the context of labor migration processes management, coordination and transfer of powers by public entities -State, primarily members of the aforementioned union. Particular attention is paid to the identification of regulatory factors of the state migration policy pursued in the regions of Russia and abroad.

**Keywords:** succession, labor migration, the Eurasian Economic Union, government, private and legal interests.



Тебряев А. А.

Казалось бы: где располагаются понятия правопреемства и трудовой миграции и могут ли они вообще как-то и каким-либо образом взаимодействовать и пересекаться? Ответ вполне утвердительный и вот почему.

Глобальный саммит по миграции и развитию, который состоялся 3-4 октября 2013 г. в Нью-Йорке в рамках 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, показал имеющиеся проблемы по вопросам правового регулирования миграции вообще и трудовой миграции, в частности, которые не разрешены до настоящего времени во многих странах. Прежде всего, это касается Российской Федерации как страны- участницы ЕАЭС.

Россия занимает второе место в мире после США по количеству мигрантов, проживающих в стране, свидетельствуют данные доклада, подготовленного департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам<sup>1</sup>.

Среди многочисленных определений миграции (населения), следует выделить дефиницию, данную О. Д. Воробьевой, в своих работах отмечающей, что миграция населения — это «любое территориальное перемещение населения, связанное с пересечением как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью перемены постоянного места жительства или временного пребывания на территории для осуществления учёбы или трудовой деятельности независимо от того, под преобладающим воздействием каких факторов оно происходит — притягивающих или выталкивающих»<sup>2</sup>. Безусловно, и в нем есть некоторые слабые места, как-то «население», а не народ или люди. Но, на наш

взгляд, в нем есть главное указание на то обстоятельство, что совершенно не обязательно учитывать: а по какому поводу случилось перемещение людей и ими принято весьма не простое решение, связанное с переселением. Нас интересует только условия трудовой миграции. Их так же несколько в зависимости от вида миграции – внутренние или международные.

Чаще всего среди причин внутренних миграций называют поиск работы, улучшение жилищных условий, повышение уровня и изменение образа жизни и тому подобное. Внутренние миграции особенно распространены в странах с обширной территорией, разнообразными природно-климатическими и экономическими условиями, то есть то, что характерно прежде всего для России<sup>3</sup>. В нашей стране, с её обширными территориальными пространствами, значительное место занимают сезонные миграции рабочей силы — временные перемещения её в сельскую местность для выполнения сезонных и сельскохозяйственных работ, и из сельской местности временное сезонное перемещение в город или в районы Крайнего севера, например, во время проведения промыслового сезона, обеспечения нереста или, наоборот, лова рыбы и других морепродуктов, например, в районе Дальнего Востока<sup>4</sup>.

Многие исследователи в качестве основной причины международной миграции называют экономическую. Действительно, уровень заработной платы, которая может быть получена за одинаковую работу в разных странах мира, может отличаться в несколько раз. Дефицит собственных специалистов в той или иной отрасли экономики в определённом регионе повышает заработную плату для этой профессии и, соответственно, стимулируют приток мигрантов. Не всегда, но чаще всего для внешних миграций рабочей силы характерным является увеличивающийся удельный вес в её составе высококвалифицированных специалистов. На современном этапе

1 Новый генпрокурор США Джефф Сешнс призвал покончить с «миграционным беззаконием». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bbc.com/russian/news-38923461> (дата обращения: 30.01.2017); Доклад ООН: США и Россия – лидеры по числу мигрантов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.bbc.com/russian/russia/2013/09/130912\\_un\\_migration\\_statistics.shtml](http://www.bbc.com/russian/russia/2013/09/130912_un_migration_statistics.shtml) (дата обращения: 30.01.2017).

2 Воробьева О.Д. Миграционные процессы населения: вопросы теории и государственной миграционной политики // Проблемы правового регулирования миграционных процессов на территории Российской Федерации / Аналитический сборник Совета Федерации ФС РФ. – 2003. – № 9 (202). – С. 35.

3 Алимов А.А., Ермолина М.А. Перспективы участия России в международном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды в рамках развития евразийской экономической интеграции // Евразийский журнал. – 2016. – №1 (92). – С.177-181.

4 Снетков В.Н., Долгополова Т.А., Пресняков Р.А., Прядко А.Е. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2016.

главные направления миграции высококвалифицированных специалистов — из стран Восточной Европы в США, Канаду, ряд стран Западной Европы. А в России — из стран среднеазиатского региона и стран постсоветского пространства<sup>5</sup>.

Отчасти миграция обусловлена такими причинами как войны<sup>6</sup> (эмиграция из Ирака, Боснии, Афганистана, Сирии в США, Великобританию и Европу), политические конфликты (эмиграция из Зимбабве в США) и природные катастрофы (миграция из Монтсеррата в Великобританию из-за извержения вулкана).

Вынужденная миграция может служить средством социального контроля авторитарных режимов, тогда как добровольная миграция является средством социальной адаптации и причиной роста городского населения.

Миграция является довольно сложным и противоречивым процессом. Имея ряд плюсов и позитивных результатов для развития принимающих и отправляющих стран, она ведёт и к негативным последствиям<sup>7</sup>.

Находясь в постоянном взаимодействии с государством мигранты, наделенные определенным набором субъективных прав и обязанностей, должны их в основном сохранять и при перемещении в другую страну. Ведь правоотношения между людьми и их публично-правовым образованием, то есть государством, сохраняются, они не могут быть автоматически прекращены в момент пересечения границы. Также субъективные права и обязанности не граждан не возникают одномоментно и в таком же объеме, как и у граждан той страны, где они оказались. С точки зрения правопреемства<sup>8</sup> в исследуемых отношениях государства эти правомочия должны, как минимум, делегировать друг другу, чтобы люди, ставшие мигрантами, иногда вынужденными, не ощущали себя потерянными для общества. Или, наоборот, востребованность их труда, профессиональных знаний, умений, опыта приносила ощутимые результаты для обеих сторон. Однако и здесь необходимо соблюдать баланс интересов как с одной, так и с другой стороны, например, в социальной заботе в отношении тех же трудовых мигрантов. Система межгосударственных договоров о передаче прав и обязанностей в отношении своих граждан при их миграции могла бы быть пусть и не панацеей от всех бед и неприятностей, с которыми они сталкиваются неизбежно при изменении места проживания.

В рамках взаимодействия стран ЕАЭС данные вопросы положительно более разрешимы, чем мы это видим в странах Европейского Союза<sup>9</sup>. Например, крупная группа беженцев в Эллиникоме (Греция) объявила голодовку, потребовав предоставить им еду лучшего качества, горячую воду, стиральные машины, медицинское обслуживание и организовать занятия в школах для всех детей. В итоге, весь накопившийся гнев нелегалов обрушился на греческого министра миграционной политики Музаласа, оперативно прибывшего оценить ситуацию на месте. Правда, чиновника не только не пропустили на территорию лагеря, но и чуть не побили выходцы из ближневосточных и азиатских стран. «Мы беженцы! У нас есть права!», — кричали мигранты в адрес чиновника, претраждая ему путь и отталкивая от ворот своего импровизированного лагеря. В итоге, Яннис Музалас был вынужден уехать, заявив, что «понимает боль и трудности людей», но при

этом «есть и многочисленные греческие семьи, не имеющие никакой пищи или отопления»<sup>10</sup>.

Несколько иной подход демонстрируют специалисты в области права из-за океана. Один из ставленников Дональда Трампа в новом руководстве США Джефф Сешнс, утвержденный 8 февраля 2017 г. сенатом на посту генерального прокурора, призвал положить конец ситуации с нелегальной миграцией. «Мы должны покончить с беззаконием, которое угрожает общественной безопасности и отнимает заработки у американских трудящихся», — заявил Джефф Сешнс, давая присягу на церемонии в Белом доме. «Нам нужна законная система иммиграции», — сказал он. Под законной системой, уточнил Сешнс, он понимает такую, которая не служит интересам народа Соединенных Штатов. «Это не неправильно, это не аморально, это не стыдно», — добавил новый Генпрокурор<sup>11</sup>.

Таким образом, несмотря на различие в подходах и правовом понимании проблем, связанных с мигрантами, в ближайшей перспективе в порядке правопреемства, безусловно сингулярного, государствам-членам ЕАЭС необходимо искать и конкретизировать: какие субъективные права и обязанности сохраняются и какие передаются на территории других государств вместе с перемещающимися людьми-носителями этих прав и обязанностей.

### Пристатейный библиографический список

1. Алимов А.А., Ермолина М.А. Перспективы участия России в международном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды в рамках развития евразийской экономической интеграции // Евразийский журнал. — 2016. — № 1 (92).
2. Доклад ООН: США и Россия — лидеры по числу мигрантов. 12 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.bbc.com/russian/russia/2013/09/130912\\_un\\_migration\\_statistics.shtml](http://www.bbc.com/russian/russia/2013/09/130912_un_migration_statistics.shtml) (дата обращения: 30.01.2017).
3. Воробьева О.Д. Миграционные процессы населения: вопросы теории и государственной миграционной политики // Проблемы правового регулирования миграционных процессов на территории Российской Федерации / Аналитический сборник Совета Федерации ФС РФ — 2003. — № 9 (202).
4. Матвеевская А.С. Современные тенденции миграционной политики Европейского Союза // Наука Красноярья. — 2015. — № 6 (23).
5. Миграция населения. — Выпуск 1. — Теория и практика исследования. Приложение к журналу «Миграция в России». — М., 2001.
6. Снетков В.Н., Долгополова Т.А., Пресняков Р.А., Прядко А.Е. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. — СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2016.
7. Пресняков Р.А., Прядко А.Е., Долгополова Т.А. Кодификация миграционного законодательства: сб. тезисов XI Всероссийского конкурса «Моя законодательская инициатива» / под ред. А.А. Обручниковой, Д.В. Попова, Е.А.Румянцевой. — М., Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации, НС «Интеграция», 2016.
8. Тебряев А.А. Правонарушения при оформлении правопреемства, связанные с приватизацией земельных участков // Евразийский юридический журнал. — № 2 (93). — 2016.
9. Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 10.
10. Российская газета. — 2017. — 6 февраля. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://tg.ru/2017/02/06/nelegalnye-pereseleny-v-grecii-zaiavili-o-svoih-pravah.html> (дата обращения: 30.01.2017).
11. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bbc.com/russian/news-38923461> (дата обращения: 30.01.2017).

**ТЕСЛЕНКО Анатолий Михайлович**

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Уральского государственного юридического университета

## О ПРОЦЕДУРАХ УСТАНОВЛЕНИЯ СТАТУСА БЕЖЕНЦЕВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

В статье анализируются международные документы УВКБ ООН по процедурам установления статуса беженцев и выделяются основные требования для государств по осуществлению таких процедур. Обозначены некоторые проблемные аспекты регламентации этих процедур в Российской Федерации.

Ключевые слова: УВКБ ООН, беженцы, лица, ищущие убежища, статус беженца, процедуры, стандарты.

**TESLENKO Anatoliy Mikhailovich**

Ph.D. in Law, associate professor, Department of International and European Law, Urals State Law University

## ON PROCEDURES FOR THE ESTABLISHMENT OF THE STATUS OF REFUGEES: INTERNATIONAL AND NATIONAL ASPECTS

The article analyzes UNHCR's international documents on refugee status establishment procedures and outlines the main requirements for states to implement such procedures. Some problem aspects of the regulation of such procedures in the Russian Federation are indicated.

Keywords: UNHCR, refugees, asylum seekers, refugee status, procedures, standards.



Тесленко А. М.

Проблема беженцев, как отмечается в научной литературе, есть и будет до тех пор, пока в мире не прекратится разрешение внутригосударственных и межгосударственных конфликтов с помощью силы<sup>1</sup>, и с такой позицией трудно не согласиться. Мировое сообщество в лице Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) ООН, обращает внимание всех государств на проблемы беженцев, принимает всевозможные меры к их решению, пытается посредством принятия международных документов о беженцах и призывов к государствам облегчить их участь и обеспечить определенные гарантии.

Многие государства, в том числе и Российская Федерация, подписали и ратифицировали основной международный договор о статусе беженцев – Конвенцию ООН о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.<sup>2</sup>, а также Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 января 1967 г.<sup>3</sup> Россия присоединилась к Конвенции и Протоколу 13 ноября 1992 г., а Федеральный закон «О беженцах» был принят 19 февраля 1993 г.<sup>4</sup> Иными словами, Россия приняла на себя обязательства по приему беженцев и предоставлению определенных гарантий их правового статуса. С тех пор Закон о беженцах претерпел ряд изменений, вызванных различными факторами, в том числе отсутствием положения о возможности обжалования беженцем решения компетентного органа об отказе в рассмотрении ходатайства по существу и др.<sup>5</sup>

Необходимо отметить, что Конвенция 1951 г. и Протокол к ней 1967 г. регламентируют не все вопросы статуса беженцев. Процесс идентификации лиц, признаваемых в качестве беженцев (процесс установления статуса беженца), специально

в этих актах не регулируется, а только упоминается. Так, Конвенция не указывает какую процедуру необходимо применять государствам для определения статуса беженца. Этот вопрос имеет для лиц, претендующих на статус беженца, очень важное значение, поскольку они находятся в очень уязвимом положении: пребывание в чужой среде, незнание языка страны пребывания, психологический стресс и т.п.

Особое значение приобретает квалификация персонала соответствующего органа принимающего государства, требующая знания, опыта, психологии, способности понять сложности и нужды каждого лица, обратившегося с ходатайством о признании его беженцем.

В качестве двух базовых принципов определения статуса беженцев выделяют:

1) Всеобщий и равный доступ к соответствующей процедуре.

Всеобщность предполагает допуск на территорию принимающего государства как законно, так и незаконно прибывающих лиц, ищущих убежища. Однако в определенной степени этот принцип может быть ограничен в ситуациях «массового притока».

Равенство доступа предполагает, прежде всего, равный доступ мужчин и женщин к процедуре определения статуса беженца.

2) Процедуры определения статуса должны быть справедливыми (fair), быстрыми (prompt) и эффективными (efficient).

В документах УВКБ ООН применительно к процедуре определения статуса беженца указанные базовые принципы и получили свое «наполнение».

Процедуры процесса идентификации, применяемые государствами-участниками Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. в значительной степени различаются, на что обращается внимание ученых<sup>6</sup>, и это создает определенные проблемы и трудности и для самих беженцев, и для УВКБ, поскольку от-

1 См.: Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. – СПб., 2003. – С. 234.

2 Права человека: сб. международных договоров ООН. – Нью-Йорк, 1983. – С. 124-133.

3 Там же. – С. 134-136.

4 Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

5 См.: Галиахметова К.Д. Конституционно-правовое положение мигрантов в Российской Федерации: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 22.

6 См.: Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев / сост. Т.С. Султанов, Б.К. Акимканова и др. – Бишкек, 2012. – С. 513-514.

сутствуют обязательные единые стандарты этой процедуры. В одних странах статус беженцев определяется официальными процедурами, установленными специально именно для этой цели, т.е. процедурами для признания беженца, и этот вариант представляется наиболее предпочтительным. В других государствах вопрос о статусе беженца рассматривается в соответствии с общими процедурами, применяемыми ко всем иностранцам. В третьих странах такой статус определяется в соответствии с нерегламентированными положениями или специальными положениями для конкретных узких целей, таких, как выдача проездных документов и т.п.

Безусловно, такое разнообразие процедур, а иногда и их отсутствие, не обеспечивает единых стандартов в установлении статуса беженца, а значит, не гарантирует в полной мере их прав.

Учитывая эту ситуацию и небольшую вероятность того, что все страны, подписавшие Конвенцию 1951 г. и Протоколы 1967 г., смогли установить подобные процедуры, Исполнительный комитет УВКБ на своей 28-й сессии в октябре 1977 г. внес предложение о том, чтобы эти процедуры соответствовали определенным основным требованиям<sup>7</sup>. Такие требования, учитывающие особенности положение лица, ходатайствующего о предоставлении статуса беженца и которые обеспечивали бы этому лицу основные гарантии, сводились бы к следующему:

1) Компетентное должностное лицо, например, сотрудник миграционной или пограничной службы, к которому обращается заявитель, должно иметь точные инструкции для того, что разбирать ситуации, требующие применения соответствующих международных документов. Оно должно действовать в соответствии с принципом *non-refoulement* (невозвращения) и передавать эти дела на рассмотрение вышестоящего органа.

2) Заявитель должен получить необходимые разъяснения по предстоящим процедурам.

3) Должен существовать четкий, по возможности, единый центральный орган, уполномоченный рассматривать ходатайства о предоставлении статуса беженца и принимать решения в первой инстанции.

4) Заявителю должны быть предоставлены все необходимые условия, включая услуги квалифицированного переводчика. Заявитель должен иметь возможность связываться с представителем УВКБ, о чем его должным образом должны проинформировать.

5) В случае признания заявителя беженцем, он должен быть проинформирован об этом и получить документ, удостоверяющий его статус беженца.

6) Если заявитель не признан беженцем, ему должен быть предоставлен разумный срок для подачи апелляции о пересмотре принятого решения в административные или судебные органы.

7) Заявитель должен иметь право оставаться в стране до того момента, пока компетентные органы не примут окончательного решения по его ходатайству, включая и время рассмотрения апелляции.

В 1992 году Управлением Верховного комиссара по делам беженцев ООН был принят универсальный документ, регламентирующий единый стандарт для процедуры установления статуса беженцев – это Руководство по процедурам и критериям по определению статуса беженца (согласно Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., касающихся статуса беженцев),<sup>8</sup> рекомендаций которого и должны придерживаться государства при приеме беженцев.

7 См.: Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 8 (XXVIII) – 1977 г. Определение статуса беженца // Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми: сб. документов / сост. В.С. Овчинский. - М., 2004. - С. 25-26.

8 См.: Руководство по процедурам и критериям по определению статуса беженцев. - УВКБ ООН, Женева, 1992.

Согласно этому документу основные требования к процедуре определения статуса беженца сводятся к следующему:

- 1) доступ заявителя к территории и процедуре;
- 2) наличие органа, ответственного за проведение процедуры;
- 3) информированность заявителя о процедуре;
- 4) возможность связи с представителями УВКБ ООН;
- 5) возможность обжалования решения;
- 6) возможность оставаться в стране на срок рассмотрения ходатайства и обжалования решения в судебном порядке.

Цель этой процедуры – определить, отвечают ли лица, ищущие убежище, критериям международной защиты беженцев. Кратко о сути этих требований отмечается и в учебной литературе<sup>9</sup>, но при этом некоторые характеристики требуют уточнений и дополнений.

1. Доступ заявителя к территории и процедуре.

У государства, как правило, нет обязанности допуска на свою территорию иностранцев. Государство обладает правом допуска иностранцев. Однако по нормам международного права допуск беженцев имеет исключение из этого правила. По праву УВКБ ООН государства обязаны хотя бы временно допускать на свою территорию лиц, ищущих убежище. Здесь подразумевается принцип, согласно которому лицам ищущим убежище, включая лиц, претендующих на статус беженцев, нельзя отказывать в пропуске через границу. Этот принцип провозглашен в Декларации ООН о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г.<sup>10</sup>

Особую актуальность этот принцип приобретает в ситуациях массового притока лиц, ищущих убежище и претендующих на статус беженца. Такие лица должны быть допущены в государство, в котором они впервые просят убежище, хотя бы временно и без какой-либо дискриминации. Это вытекает и из рекомендаций Исполнительного комитета УВКБ, в частности, Заключения № 22 (XXXII) – 1981 г.: Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока<sup>11</sup>.

Кроме того, согласно принципу «*non-refoulement*» государствам запрещено недопуск уже на границе и запрещена высылка (возвращение) беженцев, даже если их въезд и пребывание на территории государства являются незаконными.

После допуска на территорию государства с такими лицами должна быть проведена процедура предоставления временного убежища, как промежуточная мера, из-за большого притока лиц, а затем уже и процедура определения статуса беженца. С ними должны обращаться в соответствии с основными основополагающими гуманитарными стандартами, установленными Исполнительным Комитетом УВКБ (Заключение № 22).

2. Наличие органа, ответственного за проведение процедуры.

Государства, ратифицировавшие Конвенцию о статусе беженцев, должны создать единые центральные органы или службы, специально наделенные правом рассматривать ходатайства о предоставлении статуса беженца, а также принимать соответствующие решения.

Важным фактором здесь является позиция государств относительно участия УВКБ ООН в процедуре установления статуса беженца. Обязанность государств сотрудничать с УВКБ предполагает, что помимо государственного органа, ответственного за проведение процедуры в ней, возможно участие и представителя УВКБ ООН. В некоторых странах представители УВКБ имеют возможность присутствовать при процедуре в качестве наблюдателя и даже участвовать в принятии решений. Такое взаимодействие государств с Управлением

9 См.: Международная защита беженцев: учеб.-практ. пособие для вузов. – Бишкек, 2007. - С. 94-100.

10 ООН. Генеральная Ассамблея, XXII сессия, 1631 –е пленарное заседание. 14 декабря 1967 г. док. А/6912.

11 См.: Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. Бишкек, 2004. - С. 492.

Верховного комиссара ООН по делам беженцев только присутствует.

Роль УВКБ ООН на рассматриваемой стадии в различных странах неодинаково и определяется специальными соглашениями правительства государств с УВКБ и местными административными процедурами.

Выделяют пять форм участия УВКБ ООН при процедуре определения статуса беженца:

- участие представителя Управления в качестве наблюдателя в консультативном комитете с правом голоса;
- участие представителя в апелляционном органе с правом решающего голоса;
- право сношения представителя с лицом и в принятии решений при полном отсутствии официальных полномочий;
- право представителя получать информацию о делах;
- право представлять заключения по запросам органов государства<sup>12</sup>.

Отделом международной защиты УВКБ ООН были разработаны процедурные стандарты определения статуса беженца для Представительств УВКБ, осуществляющих процедуру определения статуса беженца. Указывается, что данные стандарты не призваны служить стандартами для национальных процедур, но многие принципы могли бы быть использованы соответствующими государственными органами, поскольку они актуальны на всех этапах и при всех операциях процедуры определения статуса беженца, в частности:

- лица, ищущие убежища должны иметь доступ к сотрудникам УВКБ ООН и процедурам определения статуса беженца, а также получать необходимую информацию и поддержку в предоставлении ходатайств о признании их беженцами;
- должны существовать процедуры для выявления уязвимых лиц, ищущих убежища и оказание им помощи;
- ходатайства должны обрабатываться без дискриминации, в рамках прозрачных и справедливых процедур;
- сотрудники, отвечающие за процедуру определения статуса беженца, должны обладать необходимой квалификацией;
- заявители должны пройти индивидуальное собеседование на предмет определения статуса беженца;
- заявители, чьи ходатайства отклонены, должны иметь доступ к процедурам пересмотра решения;
- во всей организации должны быть единые процедурные принципы, определяющие существенные права в рамках определения статуса беженца;
- все аспекты процедур определения статуса беженца должны соответствовать установленной политике УВКБ ООН в отношении конфиденциальности норм обращения с уязвимыми лицами, ищущими убежища, а также учета пола и возраста заявителя<sup>13</sup>.

### 3. Информированность заявителя о процедуре.

Лицам, обращающимся в поисках убежища в государственные органы, уполномоченные рассматривать ходатайства или в Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, необходимо предоставить достаточную информацию, которая позволит им понять и реализовать свое право ходатайствовать о предоставлении статуса беженца, в частности: о сроках рассмотрения ходатайства, о конфиденциальности полученной от него информации, о праве на обжалование решения уполномоченного органа и др. Более подробно это отражено в требованиях УВКБ ООН по предоставлению информации заявителю о процедуре определения статуса беженца:

- критерии определения статуса беженца и критерии получения права на статус беженца;
- права и обязанности лиц, ищущих убежища и беженцев;

– процедуры подачи ходатайств об определении статуса беженца и различные этапы процесса определения статуса беженца, включая процедуру обжалования и помощь заявителям в их прохождении;

– информированность заявителя о членах его семьи, достигших совершеннолетия о необходимости их личного присутствия при регистрации и дальнейшего проведения с ними процедуры определения статуса беженца;

– информированность сопровождающих заявителя членов семьи/иждивенцев, у которых могут быть собственные основания искать защиты в качестве беженцев, подать отдельное ходатайство;

– право заявителя на конфиденциальность;

– право заявителя просить, чтобы при регистрации о процедуре определения статуса беженца участвовали сотрудник и переводчик того пола, который предпочтителен для заявителя;

– последствия признания лица беженцем, в частности ограниченная доступность долговременных решений;

– любые сведения о законах и процедурах принимающей страны, которые могут затронуть права беженцев и лиц, ищущих убежища;

– сведения о том, как следует сообщать о неправомерном поведении сотрудников, охранников, партнеров – исполнителей УВКБ ООН (включая просьбы о денежном или ином вознаграждении)<sup>14</sup>.

Эти сведения сообщаются заявителям до первого интервью (собеседования) по существу заявления, а затем они информируются в течение всей процедуры. Им четко и ясно разъясняются возможные последствия процедуры. Предоставляемая информация должна быть в письменном виде, оформленная на языке принимающей страны и разъяснена устно на языке, который беженец полностью понимает.

Каждое лицо, обращающееся за предоставлением убежища, должно быть незамедлительно информировано о праве на получение квалифицированной и независимой юридической помощи, что не всегда отражается нормативно в законодательстве государств и добросовестно исполняется сотрудниками уполномоченного органа.

Исполнительный Комитет УВКБ ООН обращает внимание государств на особенности информирования о правах несовершеннолетних и женщин, о праве на помощь в ситуациях затруднительного финансового положения лиц, ищущих убежища, а также о правах, связанных с предоставлением переводчика<sup>15</sup>.

#### 4. Возможность связи с представителем УВКБ ООН.

Необходимость связи лиц, ищущих убежища, с представителями УВКБ ООН обусловлена многими проблемами, с которыми сталкиваются беженцы и лица, ищущие убежища: произвольное задержание, волокита, отсутствие должного судебного разбирательства, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, угроза принудительного возвращения, проблемы социального характера в стране убежища и т.п. Уполномоченному органу государства следует предоставлять Управлению Верховного комиссара по делам беженцев доступ к просителям убежища с тем, чтобы УВКБ имело реальную возможность обеспечить выполнение своей функции по оказанию международной защиты таким лицам.

#### 5. Возможность обжалования решения.

Ряд международных стандартов в области прав человека получили всеобщее признание и в области права беженцев. Многие из них, включая право на судебную защиту, получили закрепление в универсальных международных документах по

12 UNHCR, Note on Procedures for the Determination of Refugee Status Under International Instruments. UNA/AC.96 INF.152/Rev.8.

13 UNHCR «Процедурные стандарты определения статуса беженца». Департамент Международной защиты. Женева, 2003. - С. 1-2.

14 UNHCR «Процедурные стандарты определения статуса беженца»... Указ. соч. - С. 3.

15 См.: Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 8 (XXVIII) – 1977 г.- 2001 г.: Определение статуса беженца / Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. Бишкек, 2004. - С. 459.

правам человека, имеющих обязательный характер для большинства государств (ст. 8 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.<sup>16</sup>, ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.<sup>17</sup>).

Исполнительный комитет УВКБ ООН в своих рекомендациях определил практический минимум по предоставлению беженцам консульских, переводчиков, предоставление разумного срока для подачи апелляции в административный или судебный орган<sup>18</sup>.

6. Возможность оставаться в стране на срок рассмотрения ходатайства и обжалования решения в судебном порядке.

В международном праве в области прав человека стандарты, касающиеся процедур, относящихся к предоставлению статуса беженца или убежища, прямо не рассматриваются. Поэтому в ситуациях, связанных со сроком пребывания просителей убежища на территории принимающей страны и обжалования решений, государства должны руководствоваться стандартами процедур, относящихся к выдворению иностранцев, предусмотренных в ряде международных актов (ст. 13 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 1 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и др.):

1) Решение должно быть вынесено в соответствии с законом;

2) Лицо, которое подлежит депортации, имеет право на предоставление доводов против своей высылки;

3) Лицо, подлежащее депортации, имеет право на пересмотр дела компетентным органом или лицом, специально назначенным компетентной властью. Для лиц, ищущих убежище, это должно означать, что:

а) они имеют право на пересмотр принятого решения;

б) те, кто принимает решение по их делу, должны быть представителями компетентной власти, что для лиц, ищущих убежище, должно означать единую централизованную службу;

в) им должно быть разрешено находиться в данной стране до тех пор, пока осуществляется пересмотр принятого решения;

4) Лица, ищущие убежище, имеют право избирать своего адвоката для оказания содействия с тем, чтобы добиться пересмотра решения.

Действия процессуальных прав могут быть приостановлены только по императивным соображениям государственной безопасности.

В Российской Федерации основными документами, регламентирующими работу с лицами, претендующими на статус беженца, являются Федеральный закон «О беженцах» 1993 г. и Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, утвержденный Приказом Федеральной миграционной службы от 19 августа 2013 г. № 352<sup>19</sup>.

Закон определяет основания и порядок признания беженцем, а также устанавливает правовой статус беженцев. Регламент устанавливает стандарт и порядок предоставления Федеральной миграционной службой услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории РФ и заявлений о предоставлении временного убежища. Указанные

правовые акты соответствуют международным обязательствам Российской Федерации в сфере прав беженцев.

Российская Федерация учитывает рекомендации УВКБ ООН в части принятия специального акта, регламентирующего официальные процедуры определения статуса беженцев (в 2013 г. принят Административный регламент), и эти процедуры соответствуют основным требованиям, учитывающих особенности положения лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца и обеспечивающих этим лицам основные гарантии их прав.

В Российской Федерации единой централизованной службой, уполномоченной рассматривать ходатайства о предоставлении статуса беженца и принимать решение в первой инстанции, являлась Федеральная миграционная служба, которая Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156<sup>20</sup> была упразднена, а ее функции переданы Министерству внутренних дел. Таким образом, миграционная служба и ее территориальные органы получили «прописку» в системе МВД. Это не повлияло на функции службы, они остались прежними.

Таким образом, единым централизованным органом, ответственным за проведение процедуры идентификации статуса беженцев и осуществляющим работу с беженцами, является МВД РФ в лице его подразделений по вопросам миграции при взаимодействии с Министерством иностранных дел, ФСБ России, территориальными органами безопасности и пограничными органами.

Принятый Административный регламент закрепляет исчерпывающий перечень административных процедур:

– прием ходатайства о признании беженцем;

– проведение индивидуального собеседования с заполнением анкеты и опросного листа;

– предварительное рассмотрение ходатайства о признании беженцем;

– принятие решения по результатам предварительного рассмотрения ходатайства о признании беженцем;

– рассмотрение заявления о признании беженцем по существу;

– принятие решения по результатам рассмотрения ходатайства о признании беженцем по существу.

Каждая процедура достаточно подробно регламентирована. Однако следует отметить, что ни Закон о беженцах, ни Административный регламент не содержат положений о возможности связи обратившегося лица с представителями УВКБ ООН и участия таких представителей в процедуре, о незамедлительном информировании заявителя о праве на получение квалифицированной и независимой юридической помощи. Нет веских оснований для того, чтобы эти права просителей не получили нормативного подтверждения в Административном регламенте.

Вопрос о квалификации сотрудников миграционных подразделений МВД, осуществляющих процедуру идентификации, также остается открытым. Представляется, что подготовка таких сотрудников должна носить особый характер, связанный не только с юридической, но и психологической подготовкой.

#### Пристатейный библиографический список

1. Авакян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. – СПб., 2003.
2. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. / Права человека: сб. международных договоров. ООН. - Нью-Йорк, 1978.
3. Галиахметова К.Д. Конституционно-правовое положение мигрантов в Российской Федерации: автореф. дисс.... канд. юрид. наук. - М., 2006.
4. Международная защита беженцев: учеб.-практ. пособие для ВУЗов. – Бишкек, 2007.

16 Права человека: сб. международных договоров. ООН. - Нью-Йорк, 1978. - С. 1-3.

17 Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. - М., 1978. - С. 44-58.

18 См.: Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 91-2001 г.: По вопросу о регистрации беженцев и просителей убежища // Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. - Бишкек, 2004. - С. 470.

19 БНА ФОИВ. - 2014. - № 9.

20 Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 15. - Ст. 2071.



**ФОМИН Алексей Александрович**

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Юридического факультета  
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

В статье исследуется вопрос о пределах воздействия государства и межгосударственных объединений на миграционные отношения в современном мире. Обосновывается значение институтов гражданского общества в регуляции происходящих в нем миграционных процессов для сглаживания и гармонизации возникающих противоречий и напряженностей в условиях демократии. Особое внимание уделяется роли международных неправительственных организаций в формировании и реализации миграционной политики.

Ключевые слова: гражданское общество, международно-правовое регулирование, миграционная политика, неправительственные организации.

**FOMIN Aleksey Aleksandrovich**

Ph.D. in Law, professor of the department Constitutional Law Faculty of Law Saint Petersburg State University of Economics

## THE THEORETICAL AND LEGAL BASES OF PARTICIPATION OF INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE IMPLEMENTATION OF MIGRATION POLICY

This article examines the question of the limits of the impact of state and interstate associations on the migration relations in the modern world. Substantiates the importance of civil society institutions in the regulation of ongoing migration processes for smoothing and harmonization of contradictions and tensions in a democracy. Special attention is paid to the role of international non-governmental organizations in shaping and implementing migration policy.

Keywords: civil society, international law, migration policy, non-governmental organizations.



Фомин А. А.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной 13 июня 2012 г. Президентом РФ В.В. Путиным, отмечается, что развитие институтов социального партнерства и гражданского общества является одним из принципов государственной миграционной политики<sup>1</sup>.

Очевидно, что при такой постановке вопроса миграционные отношения нуждаются в правовом упорядочении и охране со стороны государства, но лишь в той мере, в какой это необходимо для сочетания индивидуальных, общественных и государственных интересов, последовательного осуществления принципов социальной справедливости. Помимо государственных, общество располагает и иными рычагами целесообразной регуляции происходящих в нем миграционных процессов для сглаживания и гармонизации возникающих противоречий и напряженностей. Это такие собственно институты гражданского общества, как общественные, религиозные, профессиональные, культурные, молодежные и прочие объединения людей, группы, общности, инициативы. Мировой опыт уверенно говорит о росте их влияния, и в этом смысле об увеличении их общественно-политического веса. Однако еще длительное время основное будет зависеть от государства с его миграционной политикой. Поэтому и в механизме формирования и реализации миграционной политики государству принадлежит, безусловно, центральная роль. Государство призвано выработать социально-политический курс в сфере миграционных отношений, определять баланс интересов беженцев и мигрантов, с одной стороны, и коренного населе-

ния, с другой, принимать меры к устранению причин антагонизмов между ними, к преодолению несправедливости и конфликтности в миграционных отношениях, развивая с этой целью соответствующий инструментарий, правовую базу и опираясь на них.

Вместе с тем, гражданское общество и государство диалектически соединены друг с другом при решении миграционных вопросов целым рядом функциональных и структурных связей, поскольку государство, осуществляя управленческие функции, не может не соприкасаться с гражданскими ценностями и не опираться на институты гражданского общества. Деятельность неправительственных организаций выступает как деятельность наиболее активной части гражданского общества, куда еще входят, как отмечалось выше, профессиональные союзы, этнические организации и ряд других. Несмотря на чрезвычайное разнообразие негосударственных организаций, их цели и задачи, методы и формы деятельности порой схожи и имеют единую направленность – развитие гражданского общества и оказание содействия государству в решении задач экономического, социального и культурного строительства, охраны правопорядка, в том числе упорядочения миграционных процессов<sup>2</sup>.

Исследуя развитие институтов гражданского общества в сфере миграции важно понимать, что миграционная политика многогранна, сложна и на современном этапе выходит за границы отдельно взятого государства, что объективно требу-

1 Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

2 См., например: Фомин А.А. Взаимодействие гражданского общества и судебной власти в современной России: философско-правовой аспект // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. - 2013. - № 4 (28). - С. 38-44.

ет координации деятельности всех структур, как государственных, так и межгосударственных, сосредоточенных на решении ее проблем. В этой связи важную роль в формировании и реализации миграционной политики играют общественные, неправительственные и другие негосударственные организации. Международная практика показывает, что если вопросы определения правового положения иностранных граждан относятся к компетенции государства, то вопросы интеграции, адаптации и оказание им правовой помощи во многом решаются при самом активном участии неправительственных организаций.

Рост числа международных неправительственных организаций, их возрастающее влияние на международной арене обусловлены рядом факторов, таких как: появление новых глобальных проблем, для решения которых уже недостаточно возможностей государств и международных неправительственных организаций; многообразие возникших связей между народами, которые для своего адекватного выражения нуждаются в новых международных институтах; усиление демократических процессов в сфере внутренних и международных отношений государств, проявлением которых является желание сделать общество более открытым; и т.д.

Один из исследователей роли международных неправительственных организаций в международных отношениях И.И. Коваленко еще в 1976 году писал, что «... межгосударственные отношения не охватывают всего многообразия связей между народами. Усложнение характера этих отношений приводит к повышению удельного веса неправительственного сотрудничества. Возрастание роли международного общественного мнения позволяет говорить о нем как о факторе, оказывающем влияние на принятие решений в тех или иных конфликтных ситуациях, на подход государств к тем или иным мировым проблемам»<sup>3</sup>.

Глобализация как основа современной системы международных отношений влияет на гуманизацию государственных систем правовой защиты человека. Это можно объяснить тем, что глобализация, являясь принципиально новой стадией мирового общественного развития, способствует становлению международных институтов (в частности, неправительственных организаций), которые способны активно вмешиваться в социальную сферу отдельных государств и тем самым способствовать гуманизации политики государств в отношении прав и свобод своих граждан. В этой связи представляется, что главная функция международных неправительственных организаций заключается в установлении связей между государствами и негосударственными сегментами. Неправительственные организации выступают как бы в качестве неполитического образования и способны действовать в подобном качестве, как на национальном, так и международном уровне. Такая возможность основывается на возрастающем доверии. Одним из факторов, способствующих установлению доверия между правительствами и неправительственными организациями, является то, что многие неправительственные организации проходят национальную регистрацию своих учредительных актов, в которых изложены их цели и задачи.

На сегодняшний день активное участие международных неправительственных организаций в системе международных отношений является признанным фактом. Отношения ООН, ее органов и организаций системы ООН, других участников международной жизни с международными неправительственными организациями строятся на принципах доверия и признания за международными неправительственными ор-

ганизациями действительной силы, способной внести значительный вклад в процесс укрепления мира, демократизации мирового сообщества и многостороннего развития международных отношений.

Неправительственные организации различаются по размерам, структуре, направленности деятельности и задачам. Однако все они имеют те общие черты, которые отличают их как от государств, так и от межправительственных организаций. В отличие от первых, они не могут быть представлены как акторы, действующие, говоря словами Г. Моргентау, во имя «интереса, выраженного в терминах власти». В отличие от вторых, их учредителями являются не государства, а профессиональные, религиозные или частные организации, учреждения, институты, и, кроме того, принимаемые ими решения, как правило, не имеют для государств юридической силы.

Деятельность неправительственных организаций проявляется на разных уровнях общественных отношений, например, международные неправительственные организации активно функционируют как на международном уровне, так и внутри государств, устанавливая активные связи с национальными неправительственными организациями. В частности, на территории Российской Федерации успешно работают различные неправительственные организации, которые оказывают помощь беженцам, вынужденным переселенцам, трудовым и другим категориям мигрантов, в том числе юридическую, методическую, медицинскую, финансовую, консультативную и др. Сегодня ощущается настоятельная необходимость тесного взаимодействия государственных институтов с неправительственными организациями, играющими важную роль в решении проблем беженцев, вынужденных переселенцев, что реально способно обеспечить социо-культурную и бытовую адаптацию данных лиц на территории России.

В последнее время в условиях обострения военных региональных конфликтов по всему миру международные неправительственные организации в своей деятельности отдают приоритет защите и охране прав и законных интересов мигрантов, среди которых особое место занимают беженцы и вынужденные переселенцы. Например, перед ЕС стоят несколько глобальных вызовов, одним из которых является трудовая миграция. При этом вряд ли можно утверждать, что уже имеется система успешного миграционного менеджмента, в равной степени отвечающая как национальным интересам и вопросам внутренней безопасности государства, так и принципам гуманизма и прав человека. Мы видим, что среди государств-членов ЕС отсутствует единая концепция управления иммиграцией, вопросы миграционной политики остаются предметом острых дискуссий, государства-члены ЕС оказываются в ситуации «один на один» с колоссальными миграционными потоками из Африки, Азии, Восточной Европы. Пример ЕС показателен, отражая важнейшую роль в реализации миграционной политики неправительственных организаций, в предоставлении реальной помощи нуждающимся мигрантам.

Международные неправительственные организации, являясь, по сути, основой глобального гражданского общества, вырабатывают основные цели и принципы гуманитарной политики на международном, национальном и региональном уровнях. Социальная защита прав и законных интересов человека осуществляется в настоящее время в новом политико-экономическом формате «государство – неправительственные организации». Развитие глобальной сетевой системы международных неправительственных организаций способствует формированию новых форм международной гуманитарной политики, способных оказывать значительное влияние на принятие политических решений в системе международных отношений между государствами.

3 Коваленко И.И. Международные неправительственные организации. - М., 1976. - С. 57.

Влияние и роль международных неправительственных организаций в международных миграционных отношениях проявляются в различных формах. В частности, международные неправительственные организации на регулярной основе осуществляют гуманитарный мониторинг массовых и грубых нарушений прав человека, направляют подобного рода информацию государствам и межправительственным организациям и их органам. Традиционно международные неправительственные организации участвуют в правотворческом процессе, влияя на позицию государств, разрабатывая проекты соглашений. Такие проекты зачастую передаются на рассмотрение государств и межправительственных организаций. Некоторые международные неправительственные организации специально занимаются неофициальной кодификацией международного права, например, Международный комитет Красного Креста (МККК), при активном участии которого были разработаны Женевские конвенции 1949 года о защите жертв войны и Дополнительные протоколы к ним.

Отметим, что в последнее время все более возрастает роль международных неправительственных организаций в обеспечении соблюдения норм международного права и соответствующего контроля. В качестве примера можно отметить деятельность МККК, основная задача которого состоит в наблюдении за выполнением норм международного гуманитарного права. Ряд международных неправительственных организаций, действующих в области прав человека и демократии, например, Международная амнистия, Международная федерация прав человека, Международная комиссия юристов, контролируют соблюдение международных стандартов по правам человека. Международные неправительственные организации помогают индивидам обращаться с международными исками, сами подают иски, обеспечивают информацией международные органы. Международные неправительственные организации действуют как лоббисты, собирают информацию о гуманитарных проблемах, представляют интересы общественности в случае нарушения норм международного права. Как уже отмечалось, участие неправительственных организаций в создании норм международного права является новым, но уже общепризнанным методом в международном правотворчестве.

Анализ деятельности международных неправительственных организаций позволяет определить основные направления их деятельности, построенные на следующих основаниях:

– достижение целей, связанных с решением проблем развития и функционирования гражданского общества, как на национальном, так и на международном уровне;

– участие в развитии и совершенствовании международных отношений, поддержании мира и безопасности, дальнейшем совершенствовании норм международного права.

Говоря о роли и значении в современном мире международных межправительственных организаций как важнейших институтов гражданского общества в формировании и реализации миграционной политики, тем не менее, нельзя забывать, что безопасность государства и безопасность общества – понятия несовпадающие, а при определенных обстоятельствах даже противоположные. Если безопасность государства можно охарактеризовать такими параметрами как укрепление государственной власти, военное могущество, территориальная целостность и нерушимость границ, то безопасность общества характеризуется социальной справедливостью, правами граждан и общества в целом во взаимоотношениях с государством, экономическим благополучием граждан, демократическим плюрализмом, открытостью общества.

Кроме того, государство как политический механизм, аккумулирующий властные функции, при определенных условиях может стать угрозой социальной безопасности. Так про-

исходит, если государство отрывается от интересов человека и общества, ставит на первый план свой бюрократический интерес. Государство, противопоставляющее себя обществу, уже не осуществляет в полной мере своей общесоциальной функции, нарушает тем самым естественный закон развития общества, так или иначе становится угрозой для общества, фактором, тормозящим его развитие. Если государство становится силой, довлеющей над обществом, навязывающей ему свою волю, насаждающей диктат и насилие над личностью, оно неизбежно отрицает само себя, свою социальную сущность, неумолимо движется к гибели, представляет угрозу не только для собственного населения, но и для народов других государств, их безопасности<sup>4</sup>. Этому учит нас опыт цивилизации, ее история и современность.

Одна из задач философии, политической и юридической науки – сделать достоянием сознания широких масс положение о том, что государство, которое нередко выступало и выступает как машина подавления, механизм репрессий, возвышается над обществом и обеспечивает господство над ним своей воли, должно стать политико-правовым механизмом, обслуживающим общество, охраняющим его стабильность и благоденствие, т.е. порядок, при котором обеспечивается возможный и необходимый уровень свободы личности, народа, других социальных субъектов, важнейшим фактором обеспечения международной безопасности и мира<sup>5</sup>. При этом государственный и общественный механизмы упорядочивания миграционных отношений должны взаимно дополнять, подстраховывать, контролировать друг друга. У государственных органов и общественных структур, взявших на себя обеспечение тех или иных аспектов миграционной политики, есть масса общих точек приложения и сфер взаимных интересов. Государство, функционирующее в подобных концептуальных рамках, создает условия (прежде всего, политико-институционального характера) для цивилизованного разрешения миграционных противоречий, а институты гражданского общества, в частности международные неправительственные организации, со своей стороны располагают ориентирами, стимулами и ресурсами для участия в реализации миграционной политики государства в этом направлении.

#### Пристайный библиографический список

1. Коваленко И.И. Международные неправительственные организации. - М.: Международные отношения, 1976.
2. Осипян Б.А. Конституционные гарантии международной безопасности // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 5.
3. Фомин А.А. Взаимодействие гражданского общества и судебной власти в современной России: философско-правовой аспект // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. - 2013. - № 4 (28).
4. Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве. - Пенза: Изд-во Пенз. гос. ун-та, 2002.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве. - Пенза: Изд-во Пенз. гос. ун-та, 2002. - С. 40-59.

<sup>5</sup> См.: Осипян Б.А. Конституционные гарантии международной безопасности // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 5. - С. 11.

**ФРОЛОВА Юлия Николаевна**

аспирант кафедры мировой политики Санкт-Петербургского государственного университета

## ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И СОХРАНЕНИЯ СУВЕРЕНИТЕТА В СТРАНАХ ЕС (НА ПРИМЕРЕ ИСПАНИИ) И ЕАЭС

Статья посвящена вопросу проблематики современных миграционных процессов. Основное внимание уделено законодательству в этой области, социально-психологическому аспекту коммуникации мигрантов и коренного населения стран ЕС (на примере Испании) и ЕАЭС. Эти два объединения имеют много общего по вопросам развития миграционного законодательства и возникающих проблемах. На сегодняшний день миграция является не только комплексным вопросом в политике каждого государства, но и новым вызовом суверенитету по целому ряду причин.

Ключевые слова: миграция, интеграция, миграционная политика, миграционное законодательство, нелегальная миграция, суверенитет, трудоустройство мигрантов.

**FROLOVA Yuliya Nikolaevna**

postgraduate student of the World Politics sub-faculty

## THE PROBLEMS OF LABOUR MIGRATION AND SOVEREIGNTY MAINTENANCE IN EU (USING THE EXAMPLE OF SPAIN) AND EAEU

The article is dedicated to the migration processes problems. It's focused on the legislation in this area, the socio-psychological aspect of communication between the migrants and the indigenous population in EU countries (on the example of Spain) and the EAEU. These two unions have much in common on the development of migration law and emerging issues. Today, migration is not only a complex issue in the politics of each state, but also a new challenge to the sovereignty for a number of reasons.

Keywords: migration, integration, migration policy, migration legislation, illegal migration, sovereignty, employment of migrant workers.



Фролова Ю. Н.

На сегодняшний день вопрос миграции в странах Европейского Союза и Евразийского экономического союза стоит достаточно остро в связи с проблемами и вызовами, которые несет за собой этот процесс. В основе регулирования этого процесса лежит тщательная проработка законодательных норм<sup>1</sup>. Страны ЕАЭС при выработке единого законодательного подхода к вопросу во многом ориентируются на предыдущий опыт. Договор о Союзе от 29 мая 2014 года предусматривает, что страны-участники не будут предпринимать какие-либо ограничения для защиты национальных рынков труда. Трудящимся не нужно получать разрешение на осуществление трудовой деятельности, а также «в целях расширения сферы возможного трудоустройства трудящимся государств-членов... предоставлена возможность осуществления трудовой деятельности не только по трудовому договору, но и по гражданско-правовому договору»<sup>2</sup>. В рамках законодательного регулирования миграции страны ЕАЭС сегодня должны решать проблемы, вызванные неравномерным распределением рабочей силы вследствие распада СССР и образования СНГ. Сама структура потоков миграции постоянно меняется. Так, в 90-е годы XX века основным потоком мигрантов, стремившихся в Россию, были русскоязычные граждане бывшего Советского Союза, покинувших бывшие союзные республики из-за конфликтов по вопросам национализма, то в 2000-е годы основным потоком мигрантов стали граждане новых суверенных государств, покинувшие свои страны в поисках заработка<sup>3</sup>. Так как вопрос миграции является одним из наи-

более приоритетных, в рамках Евразийской экономической комиссии (наднационального регулирующего органа Союза) был создан отдел «Трудовая миграция» Департамента развития предпринимательской деятельности<sup>4</sup>. Одним из приоритетных направлений деятельности этого отдела сегодня стало пенсионное регулирование вопросов миграции, так на сегодняшний день граждане стран ЕАЭС имеют право на социальное обеспечение на равных условиях, кроме пенсий<sup>5</sup>. В целом стоит отметить, что путь, по которому идет ЕАЭС в вопросах трудовой миграции, во многом схож с ЕС.

Применительно к истории Евросоюза стоит отметить, что если сначала свобода перемещения была всеобщей и рассчитанной на помощь представителям Южной Европы (в основном – итальянцам), трудоустроившимся в Центральной Европе, то после вступления Греции (1981 год), Испании и Португалии (1986 год) ситуация изменилась<sup>6</sup>. Мигранты могли выбирать место работы только спустя некоторое время, а также были введены дополнительные миграционные ограничения.

Испания имеет один из самых старых в ЕС законов о миграции<sup>7</sup>. Испанская миграционная и интеграционная политика имеет ряд особенностей, в частности разделение правового

зийском пространстве // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 325.

4 Там же. – С. 326.

5 Черненко Е.Ф. Особенности миграционных процессов в Евразийском экономическом союзе // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. – 2015. – № 1. – С. 51.

6 Лешуков В.С., Лапенко М.В. Проблема трудовой миграции в контексте строительства Евразийского союза // Современные Евразийские исследования. – 2014. – № 4. – С. 39.

7 Гулина О.Р. Миграционные модели в странах ЕС // «Диалог культур и партнерство цивилизаций» // Материалы секционных заседаний и дискуссий IX Международных Лихачевских научных чтений/Секция 4. Миграционные процессы в условиях диалога культур и партнерства цивилизаций. – 2009. – С. 447.

1 Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132.

2 Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза // Мониторинг правоприменения. – №4 (13). – 2014. – С. 49.

3 Чернов И.В., Шамгунов Р.Г. Лингвистические и юридические факторы интеграционных и миграционных процессов на евра-

регулируемая по областям на политику миграции и вопросы интеграции. Среди европейских стран Испания занимает одно из лидирующих мест по темпам прироста мигрантов и по процентному соотношению мигрантов к общему населению страны<sup>8</sup>. В связи с этим перед испанским правительством постоянно остро стоит вопрос об эффективном регулировании этих потоков и постоянной актуализации миграционного и интеграционного законодательства под меняющиеся реалии.

Испанское законодательство по вопросам миграции нельзя назвать последовательным. Обращаясь к истории вопроса, мы видим, что миграционная политика зависела и зависит от состава правительства и общего курса страны. Политика Франко не уделяла внимания вопросам миграции, а регулирование иммиграции было включено в повестку дня испанского правительства только с середины 1980-х годов, «когда пришло осознание острой потребности испанского рынка труда в иностранной рабочей силе в связи с низкой рождаемостью и резким уменьшением численности населения трудоспособного возраста»<sup>9</sup>, в 1985 году был принят первый соответствующий закон (La Ley Orgánica de la Extranjería 7/1985). При этом вопросы социальной интеграции мигрантов стали решаться на законодательном уровне только в конце 1990х годов, это коснулось сфер здравоохранения, трудоустройства и образования<sup>10</sup>.

Новый этап в этом вопросе был ознаменован принятием нового закона уже в рамках ЕС (La Ley Organica 4/2000)<sup>11</sup>. Впоследствии критика закона называла его «слишком прогрессивным». Миграция признается не временным явлением, а закономерным и постоянным процессом, следствием глобализации. При этом мигранты становятся желательными для экономического развития страны. Развитие этого подхода совпало с периодом экономического процветания Испании, что привело к росту эмигрантов до 12%<sup>12</sup> и выше в общей численности населения страны. В это время Испания становится одной из самых привлекательных стран для эмигрантов с точки зрения трудоустройства. При этом это единственная страна ЕС, которая осуществляет легализацию нелегальных мигрантов при определенных условиях<sup>13</sup>. При всех благоприятных условиях для мигрантов Испания продолжает оставаться страной с высоким процентом нелегальной миграции. Именно поэтому законодательство 2000х годов большое внимание уделяет борьбе с нелегальной миграцией, особенно когда речь идет о трудоустройстве нелегальных мигрантов, и вопросам «циркулярной миграции» (возвращению на родину мигрантов). При этом политика социальной интеграции мигрантов отходит на второй план.

Важной проблемой в вопросе миграции в Испанию остаются потоки через города Сеута и Мелилья. И вопрос здесь не только в непосредственной миграции из Марокко в Испанию; после вступления в силу Шенгенских соглашений этот путь стал еще и одним из возможных путей нелегальной миграции их стран Африки и Ближнего Востока в ЕС, так как нелегальные мигранты могут использовать эти города в качестве транзитных на пути в Европу. «Включение Испании в Шенгенские соглашения требовало введения жесткого пограничного контроля, так как новые «евро-африканские» границы стано-

вились внешними границами Шенгенского пространства»<sup>14</sup>. Вопрос двух анклавов перестал быть только внутрисударственным испанским вопросом и принял общеевропейский масштаб.

Несмотря на всю прогрессивность Испании в вопросе миграции с точки зрения законодательства и попытках проводить социальную интеграцию мигрантов, по-прежнему остро стоит вопрос интеграции и ассимиляции мигрантов в испанском обществе. В целом отношение испанцев к иностранцам – сложный психологический вопрос, который исторически складывался в традициях ксенофобии. Здесь стоит вспомнить изгнание мавров, инквизицию, завоевание Латинской Америки и политику диктатуры Франко. Во времена последнего культивировалась ненависть ко всему иностранному, «вплоть до того, что в общественных местах запрещались вывески с иностранными словами»<sup>15</sup>. Это историческое наследие накладывает определенный отпечаток и на сегодняшнее социально-психологическое отношение к иностранцам. Согласно исследованиям испанского социолога М.А. Сеа Д'Анконы<sup>16</sup>, с увеличением потоков миграции в испанском обществе растет доля тех граждан, которые выступают против предоставления переселенцам социальных и гражданских прав, легализации нелегальных мигрантов, также они в целом против въезда иммигрантов в Испанию с целью трудоустройства.

Достаточно любопытным здесь является еще и тот факт, что испанцы по-разному относятся к мигрантам из разных стран. «На отношение испанцев к иммигрантам в немалой степени влияет уровень экономического развития той страны, откуда они приехали. Если выходцы из развитых стран, по мнению многих коренных жителей, содействуют экономическому развитию страны, то иммигранты из бедных стран наносят ему ущерб»<sup>17</sup>. При этом в сознании укоренилось мнение связи квалификации рабочих со страной, выходцами которой они являются (квалифицированные рабочие из стран с высоким уровнем экономического развития, неквалифицированные – из стран с низким уровнем); в действительности квалификация рабочих не имеет прямой связи со страной, откуда они приехали. Кроме того, есть еще один стереотип относительно мигрантов. Многие испанцы связывают рост преступности с увеличением мигрантов в стране. Согласно опросам: «в 1991 г. 43 %, а в 2002 г. уже 59 % опрошенных связывали увеличение притока переселенцев из слаборазвитых стран с ростом преступности»<sup>18</sup>. Значительную сложность на вопрос интеграции мигрантов в современное испанское общество накладывает религиозный фактор, особенно в связи с тем, что большая часть мигрантов приходится на страны Магриба, а значит мусульман.

Схожие проблемы мы можем увидеть и в странах ЕАЭС. К сожалению, рабочая сила из государств – членов ЕАЭС не вполне отвечает экономическим интересам России – основной страны-реципиента трудовых мигрантов, «так как в подавляющем большинстве случаев является низко квалифицированной, не владеющей или плохо владеющей русским языком, не знающей культурных традиций и правил поведения, принятых в Российской Федерации»<sup>19</sup>. В силу этих причин мигрантам сложно адаптироваться в обществе, что приводит к конфликтным ситуациям с местным населением. Кроме того, ряд исследователей считает, что «трудовая миграция должна

8 Статистика европейских стран. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://statbel.fgov.be/> (дата обращения: 26.10.2016).

9 Понеделко Г.Н. Иммиграция в Испании // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – № 9. – С. 86.

10 Сильвия Марку. Интеграция иммигрантов в Испании: пер. с исп. Е. Милотина // Латинская Америка. 2010. – № 2. – С. 76.

11 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l04-2000.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l04-2000.html) (дата обращения: 27.10.2016).

12 Хаматханова М.А. К вопросу о значении миграции для развития экономики современного государства (на примере Испании) // Социосфера. – 2014. – № 2. – С. 207.

13 Гулина О.Р. Миграционные модели в странах ЕС // «Диалог культур и партнерство цивилизаций». Материалы секционных заседаний и дискуссий IX Международных Лихачевских научных чтений/Секция 4. Миграционные процессы в условиях диалога культур и партнерства цивилизаций, 2009. – С. 448.

14 Саламов Э.В. Миграционная политика Испании в контексте проблемы городов Сеута и Мелилья в 90-е годы XX века // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2015. – № 1-1 (51). – С. 179.

15 Хенкин С.М. Иммигранты в испанском обществе: Между интеграцией и отторжением // Актуальные проблемы Европы. – 2006. – № 1. – С. 154

16 Cea D'Ancona M.A. La activación de la xenofobia en España. Que miden las encuestas? – Madrid, Centra de investigaciones sociológicas, 2004. – 363 p.

17 Хенкин С. М. Указ. соч. – С. 159.

18 Там же. – С. 160

19 Черненко Е.Ф. Особенности миграционных процессов в Евразийском экономическом союзе // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. – 2015. – № 1. – С. 54.

быть открыта, прежде всего, для людей, обладающих хотя бы малейшими материальными средствами, без уголовного прошлого в части совершенных ими тяжких или особо тяжких преступлений»<sup>20</sup>. Ввод такого рода фильтра с одной стороны должен решить социальные проблемы, но с другой ограничивает саму идею свободного передвижения рабочей силы в рамках ЕАЭС. Еще одной отличительной чертой евразийской миграции является перегруженность мегаполисов мигрантами<sup>21</sup>. В связи с этим необходимо разрабатывать комплекс мер по повышению привлекательности других регионов нашей страны. В рамках этого вопроса важно уделять особое внимание соблюдению прав личности и предоставлению возможностей для защиты этих прав среди мигрантов<sup>22</sup>.

Казахстан также является привлекательной страной для мигрантов в силу того, что обгоняет Россию по темпам экономического роста. Казахстан не проводил девальвацию своей национальной валюты<sup>23</sup>. Для Казахстана членство в ЕАЭС означает «реальную возможность расширения поля трудовой деятельности для своих граждан»<sup>24</sup>, более активный обмен опытом в различных сферах деятельности и повышение квалификации работников.

Падение популярности России среди трудовых мигрантов связано и с падением курса рубля по отношению к мировым валютам. Но здесь проблемы схожи с российскими, так как приезжает в основном неквалифицированная рабочая сила. Еще один аспект – это вывоз денежных средств из стран, в том числе нелегальный. В 2006 г. экономический ущерб, причиненный Российской Федерации нелегальным вывозом денег из-за неуплаты налогов, составлял более 8 млрд. долларов. Для Кыргызстана, например, денежные переводы из России составляют 20% национального бюджета<sup>25</sup>. Следует заметить, что существует двойственное отношение к миграционным процессам в некоторых странах ЕАЭС в контексте национальных интересов. Например, Киргизия, с одной стороны, испытывает очевидную потребность в сохранении своих трудовых ресурсов, создании новых рабочих мест, и с этой целью привлекает российские инвестиции. В то же время трудовая миграция из страны уменьшает некоторые излишки рабочей силы, что способствует снижению уровня безработицы и соответственно ослабляет социальную-экономическую напряженность.

Вопрос миграции важен и сложен не только ввиду особенностей самой проблемы. Если рассматривать его, как часть общей проблематики существования суверенного государства, то здесь угрозу представляют неконтролируемые потоки мигрантов, которые не стремятся стать частью общества, а образуют обособленные этнические группы. Такие группы могут быть враждебно настроены к коренному населению, и при непродуманной политике могут представлять угрозу суверенной целостности. Кроме того, такие процессы могут усугубить уже имеющиеся внутригосударственные конфликты, особенно при наличии внутри государства этнических групп,

борющихся за самоопределение. Здесь стоит вспомнить подобные конфликты, в которых так или иначе участвовали страны ЕАЭС: Нагорно-Карабахский конфликт, конфликт вокруг Южной Осетии и Абхазии и др. для Испании это проблема стоит особенно остро в связи с уже имеющимися внутригосударственными конфликтами вокруг статуса Каталонии и Страны Басков.

#### Пристатейный библиографический список

1. Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза // Мониторинг правоприменения. – 2014. – № 4(13).
2. Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
3. Горьков А.Л., Козлова А.А., Кривенький А.И., Николаева Т.Л., Никонова М.В., Питько Е.В., Смирнова Е.Ю., Фархутдинов И.З. Права человека в условиях глобализации и их защита в международном частном праве (междисциплинарное исследование) // Коллективная монография: в 2-х книгах. – Кн. 2. – М., 2016.
4. Гулина О.Р. Миграционные модели в странах ЕС // «Диалог культур и партнерство цивилизаций». Материалы секционных заседаний и дискуссий IX Международных Лихачевских научных чтений / Секция 4. Миграционные процессы в условиях диалога культур и партнерства цивилизаций, 2009.
5. Лешуков В.С., Лапенко М.В. Проблема трудовой миграции в контексте строительства Евразийского союза // Современные Евразийские исследования. – 2014. – № 4.
6. Саламов Э.В. Миграционная политика Испании в контексте проблемы городов Сеута и Мелилья в 90-е годы XX века // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2015. – № 1-1 (51).
7. Сильвия Марку. Интеграция иммигрантов в Испании / пер. с исп. Е. Милютинина // Латинская Америка. – 2010. – № 2.
8. Понеделко Г.Н. Иммиграция в Испании // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – № 9.
9. Хаматханова М.А. К вопросу о значении миграции для развития экономики современного государства (на примере Испании) // Социосфера. – 2014. – № 2.
10. Хенкин С.М. Иммигранты в испанском обществе: Между интеграцией и отторжением // Актуальные проблемы Европы. – 2006. – № 1.
11. Черненко Е.Ф. Особенности миграционных процессов в Евразийском экономическом союзе // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. – 2015. – № 1.
12. Чернов И.В., Шамгунов Р.Г. Лингвистические и юридические факторы интеграционных и миграционных процессов на евразийском пространстве // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
13. Шевченко А.В. Особенности правового регулирования миграционных процессов в контексте евразийской интеграции // Сборник статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции г. Новосибирск, 23–27 октября 2015.
14. Cea D'Ancona M.A. La activacion de la xenofobia en España. Que miden las encuestas? – Madrid, Centra de investigaciones sociologicas, 2004.
15. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo4-2000.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html) (дата обращения: 27.10.2016).

20 Лешуков В.С., Лапенко М.В. Проблема трудовой миграции в контексте строительства Евразийского союза // Современные Евразийские исследования. – 2014. – № 4. – С. 40.

21 Шевченко А.В. Особенности правового регулирования миграционных процессов в контексте евразийской интеграции // Сборник статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции. г. Новосибирск, 23–27 октября 2015 г. – С. 196.

22 Горьков А.Л., Козлова А.А., Кривенький А.И., Николаева Т.Л., Никонова М.В., Питько Е.В., Смирнова Е.Ю., Фархутдинов И.З. Права человека в условиях глобализации и их защита в международном частном праве (междисциплинарное исследование) // Коллективная монография: в 2-х книгах. Кн. 2. – М., 2016.

23 Чернов И.В., Шамгунов Р.Г. Лингвистические и юридические факторы интеграционных и миграционных процессов на евразийском пространстве // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 327.

24 Черненко Е.Ф. Особенности миграционных процессов в Евразийском экономическом союзе // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. – 2015. – № 1. – С. 55.

25 Чернов И.В., Шамгунов Р.Г. Лингвистические и юридические факторы интеграционных и миграционных процессов на евразийском пространстве // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 327.

**ХАРЛАМПУЕВА Надежда Климовна**

кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой политики Санкт-Петербургского государственного университета

## **РОССИЙСКАЯ АРКТИКА: ОСОБЕННОСТИ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ И ФОРМИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ СО СТРАНАМИ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

В статье рассматривается особенность этнополитических процессов в Арктической зоне Российской Федерации, на исконных территориях которой сформирован своеобразный исторический этнокультурный ландшафт. В условиях включенности российской Арктики в мирохозяйственные процессы становятся особенно актуальными два вопроса: а) об исключительной роли 3 коренных народов – русских, якутов и коми, 17 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; б) осмысление роли политико-правового пространства Евразийского экономического союза в координации и регулировании миграционного потока для реализации арктических проектов.

**Ключевые слова:** Российская Арктика, Евразийский экономический союз, миграционные процессы, политико-правовое пространство.

**KHARLAMPIEVA Nadezhda Klimovna**

Ph.D. in History, associate professor of the World Politics sub-faculty, Saint-Petersburg State University

## **THE RUSSIAN ARCTIC: FEATURES OF ETNONATIONAL PROCESSES AND SHAPING OF MIGRATION POLITICS WITH MEMBERS OF EURASIAN ECONOMIC UNIT**

Aspect of ethno-political processes in the Arctic zone of Russian Federation are considering in this article. Historical ethno-cultural landscape was forming on the ancestral habitat of Russian Arctic. In the beginning of XXI of century, external environment of Russian Arctic is changing. Contemporary Russian Arctic is including in international global market. In this situation, two aspects became actuals: a) exclusive role of three native – born Russians, Sakha (Yakut) and Komi, also 17 small numbers indigenous people of North, Siberia and Far East of Russia; b) role of shaping political and legal space of Eurasian Economic Union can be helped for the regulation and coordination migration moving for the realization of arctic global projects.

**Keywords:** Russian Arctic, Eurasian Economic Unit, migration processes, political and legal space.



Харлампьева Н. К.

Стратегическое планирование развития Российской Арктики<sup>1</sup> стало фактом изменения региональной политики в Арктике, затрагивающим интересы не только группы государств, но и крупных объединений и компаний.

Официальное название территорий Российской Арктики с 2014 года – Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ)<sup>2</sup>. В границах сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации входят: Мурманская область, Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, частично территории Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Архангельской области и Красноярского края, а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане (по состоянию на 1926 год). Сохранение Арктики в качестве зоны

мира и сотрудничества<sup>3</sup>, создание условий благополучного проживания многонационального населения в Арктической зоне Российской Федерации – главная задача государственных структур, общественных организаций и представителей деловых кругов.

Планы по организации и эффективном «использовании Северного морского пути для международного судоходства»<sup>4</sup>, а также реализации Подпрограммы «Координация деятельности органов государственной власти в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»<sup>5</sup> находятся под пристальным вниманием мирового сообщества. Кроме того, изучение вопросов территориальной привязки включения Арктической зоны Российской

1 Приняты «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике до 2020 и на дальнейшую перспективу», утвержденные Президентом РФ Пр- №1969 от 18.09.2008 г.; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, 20.02. 2013 г.; Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» № 296 от 02.05.2014 г.; Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 (ред. от 17.12.2014).

2 Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

3 Фархутдинов И.З. 2015 - Евразюж объявляет годом Арктики. Предисловие редакции // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 1 (80). – С. 18.

4 Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года от 20.02. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/432/> (дата обращения: 01.03.2015).

5 Подпрограмма «Координация деятельности органов государственной власти в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» Государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.04.2014 № 366 (ред. от 17.12.2014). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172466/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172466/) (дата обращения: 01.03.2015).

Федерации и Дальнего Востока в качестве «макрорегиона в глобальной экономике» путем осуществления мер государственной поддержки и стимулирования хозяйствующих субъектов, связанных с планами увеличения объема перевозок грузов по Северному морскому пути до 63,7 млн. тонн к 2020 году, а также увеличением уровня технической оснащенности трасс Северного морского пути до 40,5 процента в 2020 году также дают надежду странам АТР, имеющим интерес к Арктической зоне Российской Федерации. Вместе с тем планы обеспечения приоритетного доступа малочисленных народов к водным биоресурсам и реализации их законных прав на сохранение самобытного образа жизни укрепляют эволюционно-инновационную концепцию развития Арктики<sup>6</sup>, в том числе внедрения каркасно-кластерного подхода на территориях активного освоения месторождений и морских портов. Локализация структур жизнеобеспечения (отсечение расходов, удорожающих продукцию и услуги, оптимизация северного завоза), а также увеличение отчислений от ресурсодобычи в региональные бюджеты позволяет применять селективную государственную политику при развитии Арктической зоны Российской Федерации и Дальнего Востока. Все эти и другие вопросы требуют тщательного изучения соотношения законодательной базы во внутриполитической системе государственного управления, а также ее внешнеполитического применения на региональном и глобальном уровнях взаимодействия.

Грамотная политика создания и управления новыми институтами развития Российской Федерации во многом диктуется международно-политическими тенденциями современного мира. В этой связи научно-исследовательские подходы стратегического планирования международного масштаба можно рассмотреть в рамках т.н. международно-правовой согласительной парадигмы формирования арктической политики<sup>7</sup>.

В настоящей статье будет рассмотрена особенности этнонациональных процессов в Арктике в условиях осуществления государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» (срок реализации Программы с 1 января 2017 года по 31 декабря 2025 года)<sup>8</sup>. Как известно, цели осуществления государственной программы сосредоточены на гармонизацию национальных и межнациональных (межэтнических) отношений; обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, успешная социальная и культурная адаптация

и интеграция мигрантов; сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России; укрепление общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации), которые составляют основу актуальных вопросов для совершенствования процесса принятия решений по трансформации общественно – государственных отношений в современном российском обществе.

Вышеперечисленные цели требуют основательного изучения в сфере формирования социальной политики государства и во многом зависят от степени изученности объекта и предмета междисциплинарных исследований общественных наук. В современной глобальной политике важно понять особенности понятийно-категориального аппарата, касающиеся Арктики. Понятие Арктика: на национальном уровне для Дании, Канады, Норвегии, России и США является территорией развития океанических и морских научных исследований, морской экономической деятельности в арктических морях Северного Ледовитого океана (Arctic Ocean) и в Центральной Арктике; на международном региональном уровне для Российской Федерации Арктика – это территория формирования субрегионов международного взаимодействия в регионе Баренцева моря и регионе Берингово моря; для членов Арктического Совета - Исландии, Дании, Канады, Норвегии, России, США, Швеции и Финляндии – Арктика – это регион формирования арктического политико-правового пространства для государственных структур, региональных властей и муниципальных образований с зарегистрированными на этих территориях общественными объединениями и хозяйствующими субъектами. Таким образом, на глобальном уровне появляется отдельная региональная общественно – политическая единица - Арктический регион, на территории, которого формируется арктическое единое политико-правовое пространство для налаживания международного взаимодействия.

Арктическая особенность политико-правового пространства обусловлена наличием: единого социокультурного пространства, на территории которого уточняются объекты и предметы общественных наук (истории, философии, социологии, политологии, юридических наук); этнокультурного ландшафта Арктики – с коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока в Российской Федерации, коренным народом (эскимосами, проживающими на территории Гренландии) в Дании, арктическими народами (этническими группами инуитов - Arctic peoples) в Канаде, коренным населением, коренными жителями и коренным народом, имеющими равноценное значение, проживающими на Аляске в США, коренным народом (саамами), этническими меньшинствами, мигрантами, финским населением в Норвегии, коренным населением (саамами), национальными меньшинствами (евреями, цыганами, шведскими финнами, тумендальцами) в Швеции, национальными меньшинствами (саамами, финскими шведами, цыганами (кале), «старыми» русскими, евреями и татарами), историческими меньшинствами (немцами, уроженцами Фарерских островов, евреями, цыганами) в Финляндии, этнически однородными исландцами в Исландии.

Российская Арктика как уникальная обширная территория ведения хозяйственной деятельностью является на сегодняшний день тем пространством, где нормативно-правовые акты, формируемые на уровне субъектов Российской Федерации показывают эволюцию нормотворчества в современном его понимании. Так, во время дискуссии о совершенствовании нормативных актов, требующих уточнения в условиях ведения

6 Ягья В.С., Иванов В.В., Харлампьева Н.К. Региональная инновационная система Арктики: международно-политические аспекты правового обеспечения // Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск III. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: Арктика в социально-правовом измерении / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянец и др.; отв. ред. В.П. Емельянец, Е.А. Галиновская. М.: Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. - С. 123-133.

7 Харлампьева Н.К. Арктическая политика устойчивого развития: международно-правовая парадигма формирования мировой политики // Актуальные проблемы мировой политики в XXI веке: сб. статей / под ред. В. С. Ягья, Т. С. Немчиновой. – СПб: СПбГУ, 2013. – С. 212-228.

8 Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики». Паспорт государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики». Утверждена постановлением Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. №1532. Вступил в силу с 1 января 2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.01.2017).



активной экономической деятельности на территориях исконного проживания возникают следующие вопросы: отнесение к коренным народам российской Арктики коми, якутов и русских; к коренным малочисленным народам российской Арктики 17 этнических групп – долганы, керекы, кеты, манси, нганасаны, ненцы, саамы, селькупы, ханты, чуванцы, чукчи, чукымцы, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры; в понятие коренное население предлагают включить раскулаченных крестьян и заключенных, оставшихся после завершения срока на поселении и их потомков, проживающих в арктической зоне Красноярского края, старожильское русскоязычное население в Ямало-Ненецком автономном округе. Кроме того появляется понятие укоренившееся население, т.е. второе и третье поколение новопоселенцев, а также для новопоселенцев понятие «прожившие на Севере более 15 лет». Тем самым становится очевидным подготовка к обсуждению об исключительном праве северян, проживающих на арктическом побережье России в условиях появления коммерческих интересов к природным ресурсам Арктики.

На территории российской Арктики, где ведутся основательные обсуждения вышеназванных актуальных вопросов, координация и регулирование движения трудовых ресурсов на территории активной экономической деятельности является одной из важных тем осмысления нормотворческой деятельности в рамках становления правового пространства Евразийского экономического союза<sup>9</sup>.

В то время, когда структуры Евразийского экономического союза, Евразийской экономической комиссии в рамках договора формируют модель взаимодействия на едином экономическом пространстве, одновременно проходит совершенствование законодательства по многосторонним экономическим вопросам в Арктической зоне Российской Федерации.

Примеры деятельности современных объединений показывают некоторые тенденции и положительные примеры законодательства, необходимые для создания условий взаимодействия людей нового поколения. За свою почти тридцатилетнюю практику сотрудничества государств в Арктике продолжается всеобъемлющее обсуждение основ морского природоохранного права с участием общественности в целях осуществления пунктов 13 и 14 Цели Развития XXI тысячелетия<sup>10</sup>, формируются принципы концепции Устойчивого развития Арктики<sup>11</sup>. Стоит отметить усилия государств-членов Межпарламентской ассамблеи СНГ в формировании Моделей экологической безопасности<sup>12</sup>, которые инициируют существенные нормотворческие процессы. Основы трансграничного природоохранного права помогут вести обдуманную приграничную политику Российской Федерации в любом региональном правовом пространстве<sup>13</sup>.

Что касается Евразийского экономического союза и арктических проектов, то следует сказать что Договор об Евразийском экономическом союзе, обеспечивающий условие для взаимодействия в едином экономическом пространстве, также создает необходимое правовое условие для включения Арктики в мирохозяйственные связи. Эти две схемы – формирование трансграничного правового экологического пространства и единого евразийского экономического пространства – способны стать основой законотворчества многосторонних отношений, касающихся эволюционно-инновационной концепции развития Арктической зоны Российской Федерации и Арктики в целом. Грамотное применение и наполнение двух моделей правового пространства мог бы стать объединяющей идеей западной и восточной мысли, принимающей свои особенности в Азиатско-Тихоокеанском регионе в рамках обсуждения транспортных и миграционных концепций.

Реализация арктических проектов протекает в сложнейших условиях противостояния: с партнерами из западных стран, а также выстраивания отношений с крупнейшими потребителями из стран АТР, в том числе Китайской Народной Республики – государства, находящегося, прежде всего, ближе к Евразийскому экономическому пространству, имеющего всем уже известную стратегию Морского шелкового пути, в котором Северный морской путь считается частью этого масштабного плана.

Государства члены СНГ и Евразийского экономического союза как ближайший круг взаимопонимания лучше всего подходит в определении:

- приоритетных направлений кластерного подхода в объединении разрозненных структур,
- в сохранении и подготовке кадров, необходимых для реализации арктических проектов.

Однако предварительный анализ этносоциального состава в субъектах АЗРФ показал проблемы, связанные с регулированием и координацией миграционных процессов.

Они касаются:

- сдерживания оттока населения, особенно молодых людей;
- проблемы занятости;
- интеграции мигрантов рабочих профессий;
- нехватки квалифицированных кадров.

Надеясь на здравый смысл применения принципа коллективного процесса принятия решений, остановлюсь на понятии, которое применяется в Договоре Евразийского экономического союза о «международных договорах Союза с третьей стороной», т.е. к международным договорам, заключаемым с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями<sup>14</sup>. Через практику взаимодействия в рамках международных договоров Союза с третьей стороной через Евразийскую экономическую комиссию отрабатываются схемы интегративных процессов с Республикой Армения, и Кыргызской Республикой. Кроме того, 27 ноября 2015 года в Сеуле подписан Меморандум о сотрудничестве между Евразийской экономической комиссией и Министерством промышленности, торговли и энергетики Республики Корея. Эти примеры показывают актуальность применения подобной практики в реализации масштабных арктических проектов.

9 Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132.

10 Цели развития тысячелетия ООН. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/> (дата обращения: 11.02.2017).

11 Деятельность Рабочей группы по Устойчивому развитию Арктики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sdwg.org/> (дата обращения: 11.02.2017).

12 Модельное экологическое право стран СНГ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cawater-info.net/library/eco-model.htm> (дата обращения: 11.02.2017).

13 Добронравин Н.А., Ермолина М.А. Охрана окружающей среды в декларациях о суверенитете и независимости: формирование Евразийского экополитического пространства // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9 (100). – С. 170-174.

14 Договор о Евразийском экономическом союзе между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией, основанный на Декларации о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г. подписан в городе Астане 29 мая 2014 г.

В этих условиях включение государств Евразийского экономического союза, а также государств и компаний из третьих государств, и их объединений, в том числе государств Азиатско-Тихоокеанского региона, в арктических проектах Российской Федерации – одного из члена, Евразийского экономического союза, возможно, будет нуждаться в правилах единого экономического пространства, созданного Евразийской экономической комиссией.

В данной ситуации вопросы миграционной политики по А.А. Ткаченко<sup>15</sup> нуждаются:

– в необходимости создания общей политики рынка труда и общего рынка труда объединения ЕАЭС;

– в уточнении терминов незаконной, нелегальной и теневой миграции;

– вопросов, противоречащих введению ответственности транспортных компаний за соблюдением перемещения людей, противоречащим нормам, заложенным в международных конвенциях, подписанных многими странами-членами ЕАЭС и ШОС;

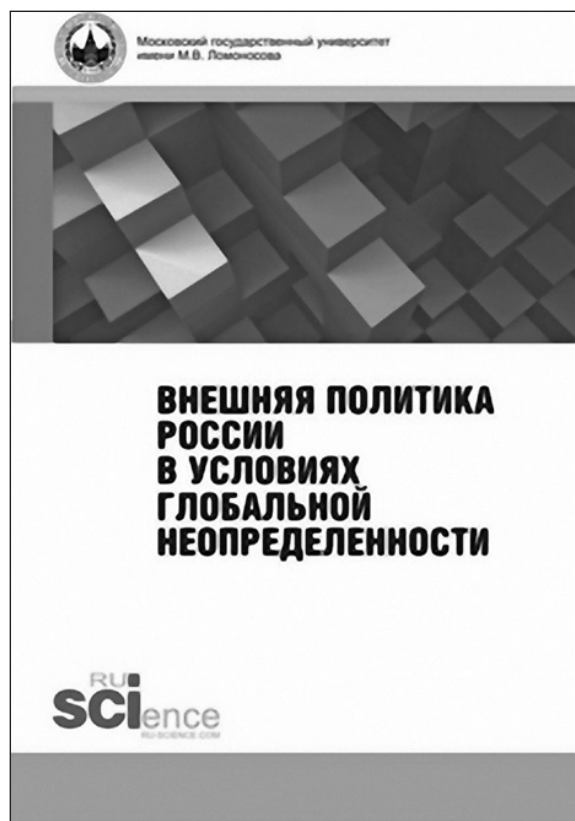
– в совершенствовании двух неравнозначных частей политики по отношению к трудовым мигрантам и политики, связанной с гуманитарной миграцией.

России как стране с нехваткой рабочей силы на преобладающей части страны стоит учитывать роль миграционной политики как части международной специализации, влияющей на стратегическое пространственное планирование, влияющее на сохранение социальной стабильности в сообществах Арктической зоны Российской Федерации.

#### Пристатейный библиографический список

1. Добронравин Н.А., Ермолина М.А. Охрана окружающей среды в декларациях о суверенитете и независимости: формирование Евразийского эколопического пространства // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9 (100).
2. Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. № 7 (98).
3. Ткаченко А.А. Интеграционные начала ЕАЭС: проблемы миграции. Власть. – 2015. – № 11.
4. Харлампова Н.К. Арктическая политика устойчивого развития: международно-правовая парадигма формирования мировой политики // Актуальные проблемы мировой политики в XXI веке: сб. статей / под ред. В.С. Ягья, Т.С. Немчиновой. – СПб.: СПбГУ, 2013.

5. Фархутдинов И.З. 2015 - Евразюж объявляет годом Арктики. Предисловие редакции // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 1 (80).
6. Ягья В.С., Иванов В.В., Харлампова Н.К. Региональная инновационная система Арктики: международно-политические аспекты правового обеспечения // Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск III. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: Арктика в социально-правовом измерении / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др.; отв. ред. В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская. М.; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016.



<sup>15</sup> Ткаченко А. А. Интеграционные начала ЕАЭС: проблемы миграции // Власть. – 2015. – №11. – С.10-20.

## **ЯСТРЕБОВА Алла Юрьевна**

кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права Дипломатической академии МИД России, доцент

## **ИВАНОВ Дмитрий Владимирович**

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, доцент

### **МЕТОДОЛОГИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ «МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ» В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОЙ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ МИГРАЦИИ**

Правовое регулирование международной миграции представляет собой одно из самых сложных направлений для изучения и преподавания в качестве учебной дисциплины в настоящее время. Изучение вышеуказанной дисциплины тесно связано с такой отраслью национального права принимающих государств, как иммиграционное право, регламентирующее общие правила въезда, пребывания и выезда иностранных граждан на их территории. Авторы настоящей статьи предприняли попытку определить наиболее важные аспекты преподавания курса по международной миграции, что может существенно облегчить процесс преподавания указанной дисциплины в высших учебных заведениях.

Ключевые слова: международное право, международная миграция, беженцы, методология преподавания.

## **YASTREBOVA Alla Yur'evna**

Ph.D. in Law, professor, international law chair the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

## **IVANOV Dmitry Vladimirovich**

Ph.D. in Law, associate professor, international law chair the Moscow State Institute (University) of International of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

### **THE METHODOLOGY OF TEACHING THE DISCIPLINE «THE INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF MIGRATION» IN THE CONTEXT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL REGULATION OF MIGRATION**

The legal regulation of international migration is one of the most difficult scientific spheres for learning and teaching as an academic discipline in the meantime. The study of the above discipline is closely connected with such branch of national law of host States as immigration law, which regulates general rules of entry, stay and exit of foreign citizens on their territory. The authors of the said article attempted to identify the most important aspects of teaching the course of international migration, which can significantly facilitate the teaching of this discipline in higher educational institutions.

Keywords: international law, international migration, refugees, the methodology of teaching.

Правовое регулирование миграции представляет собой одно из самых сложных направлений для изучения и преподавания в качестве учебной дисциплины. Указанная дисциплина берет начало в западном институте международного публичного права, получившем название «право беженцев» (Refugee Law)<sup>1</sup>. «Право беженцев» формировалось и развивалось как совокупность принципов и норм, заложенных первыми международно-правовыми актами эпохи Лиги Наций в отношении указанных лиц. С принятием Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола, касающегося статуса беженцев, 1967 г. в системе ООН «право беженцев» получило универсальную международно-правовую основу для дальнейшей эволюции. Кроме того, впоследствии оно было дополнено и расширено

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве: пер. с англ. / под ред. М.И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997; Иванов Д.В., Бобринский Н.А. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве. – М.: Статут, 2009.



Ястребова А. Ю.



Иванов Д. В.

принятием документов рекомендательного характера («мягкое право») – Заключений (conclusions) Исполкома Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Они существенно расширили правовые рамки определения понятия «беженец» и включили в него дополнительные категории вынужденных мигрантов (лиц, ищущих убежище, перемещенных в результате вооруженных конфликтов гражданских лиц и др.). «Право Женевы», которое является международно-правовой основой для гуманитарной защиты гражданского населения в период вооруженных конфликтов, включает в сферу своего применения иностранных граждан и апатридов, не пользующихся протекцией собственного государства. Данные категории лиц на территории воюющих сторон пользуются специальными правами на невысылку и невыдачу («non-refoulement») и обеспечение основ безопасности как лица, имеющие вполне обоснованные опасения преследования со стороны своего государства. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г., Дополнительные Протоколы I и II к Женевским конвенциям 1949 г., а так-

же ряд заключений Исполкома УВКБ ООН в настоящее время формируют механизмы международно-правовой защиты вынужденных мигрантов в ситуации вооруженных конфликтов<sup>2</sup>. По этой причине можно отнести названные источники к содержанию дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции».

Изучение вышеуказанной дисциплины тесно связано с такой отраслью национального права принимающих государств как иммиграционное право (Immigration Law), регламентирующей общие правила въезда, пребывания и выезда иностранных граждан на их территории. В него традиционно включаются такие вопросы, как:

- классификация и регулирование выдачи виз для иностранных граждан;
- общие и специальные процедуры их въезда, пребывания и выезда;
- правовой статус разных категорий иностранных граждан и особенности его регулирования;
- порядок получения разрешения на пребывание и вида на жительство;
- процедура депортации и обжалования решений органов государственной власти в сфере миграции.

Отдельным вопросом для изучения является обращение иностранного гражданина или лица без гражданства для получения статуса беженца или другого статуса (например, статуса лица, получившего временное убежище) в государстве убежища. Кодификация и унификация национального иммиграционного законодательства приводят к созданию региональных международно-правовых механизмов регулирования на уровне определенного геополитического пространства (либо наличие подобных договоров предполагает унификацию национального законодательства). Таким механизмам отводится особое место в содержании дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции». В их числе рассматриваются Шенгенская система, расширившаяся за пределы ЕС, Конвенция ОАЕ, регулирующая конкретные проблемы беженцев в Африке, 1969 г., две Каракасские конвенции о территориальном и дипломатическом убежище 1954 г. и правовые институты СНГ, обеспечивающие защиту беженцев и вынужденных переселенцев.

Специфика каждого из региональных (субрегиональных) механизмов международно-правового регулирования признания статуса беженца и лиц, ищущих убежище, логично дополняется общим иммиграционным правом государств, которое они устанавливают исходя из собственных потребностей и приоритетов миграционной политики. Обычно право беженцев (Refugee Law) реализуется как международно-правовые обязательства государств потенциального убежища и государств убежища, инкорпорированные в национальное законодательство. Эта позиция находит свое закрепление в п. 1 ст. 2 Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г., где сказано: «...ни одно положение не должно также толковаться как ограничивающее право любого государства принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания, или устанавливать различия между его гражданами и иностранцами. Однако такие законы и правила должны быть совместимы с международно-правовыми обязательствами, принятыми на себя этим государством, включая

обязательства в области прав человека»<sup>3</sup>. Поэтому в учебном курсе «Международно-правовое регулирование миграции» (который на факультете «Международные отношения и международное право» Дипломатической академии МИД России впервые был прочитан для магистратуры по специальности «Юриспруденция» под названием «Права человека и миграция») учитывается взаимодействие специальных принципов международного права в области прав человека и основ обращения государств с беженцами и лицами, ищущими убежище, как особой категории индивидов. Кроме того, международно-правовая и конституционно-правовая регламентация института убежища, основания для предоставления которого определяются государством приема, рассматривается в качестве отдельной темы дисциплины.

Разделение вынужденной и добровольной миграции как принципиально различных предметов международно-правового регулирования обусловили и подходы, использованные при подготовке учебного курса «Международно-правовое регулирование миграции». Ситуация современной трудовой миграции характеризуется стойкой тенденцией выезда индивидов из стран с низким экономическим уровнем с целью улучшения своего экономического и социального состояния. Здесь необходимо отдельно отметить два момента: разграничение вынужденной и добровольной мотивации миграции и установление международно-правовых стандартов обращения с трудящимися-мигрантами в рамках действующих конвенций МОТ. Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. (далее – Конвенция 1990 г.) использует термин «трудовая миграция» и закладывает в качестве основы обращения с трудящимися-мигрантами принципы недискриминации и равенства с гражданами государства приема в сфере профессиональных прав<sup>4</sup>.

Права трудящихся-мигрантов в содержании Конвенции 1990 г. подразделяются на общие права человека и права лиц, обладающих специальным статусом трудящихся-мигрантов и осуществляющих профессиональную деятельность в стране приема. Во второй группе прав этих лиц наиболее значимыми являются: равное с гражданами принимающего государства право на оплату труда и условия работы, социальные гарантии, свободное передвижение по его территории, единство (воссоединение) семьи и оформленное постоянное пребывание в период занятости. Актуальной частью дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции» выступает изучение региональных международно-правовых механизмов регламентации трудовой миграции в соответствующих договорах СНГ, ЕАЭС, Совета Европы, ЕС, НАФТА, МЕРКОСУР и т.д.<sup>5</sup> Сегодня право региональных (субрегиональных) интеграционных объединений тесно связано с обеспечением региональных стандартов трудовой миграции как

2 См.: Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: монография. – М.: ВАКО, 2014.

3 Декларация утв. Резолюцией ГА ООН от 13 декабря 1985 г. 40/144 // Международные акты о правах человека: сб. документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М., 1998. – С. 406–409.

4 См. также: Ястребова А.Ю. Правовые аспекты междисциплинарного изучения миграционных процессов // Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учебное пособие / Центр миграционных исследований. – М.: Адамант, 2007. – С. 171–183; Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. – М.: Проспект, 2013.

5 См.: Давлетгильдеев Р.Ш. Региональные модели международно-правового регулирования труда. – Казань: КФУ, 2015; Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие. – М.: РУДН, 2012.

существующей формы экономического сотрудничества государств-участников.

Предложения по преподаванию учебного курса «Международно-правовое регулирование миграции» таковы:

1) формировать изначальное представление о курсе международно-правовым и историческим обзором по созданию межгосударственных механизмов регулирования вынужденной и добровольной миграции;

2) способствовать закреплению навыков правового анализа действующих международно-правовых актов в сфере миграции;

3) представлять особенности регламентации разных типов миграции и правового статуса беженцев, лиц, ищущих убежище, трудящихся-мигрантов;

4) изучать отдельным блоком национальное иммиграционное законодательство принимающих государств;

5) использовать теорию международного права для понимания специальных принципов обращения с разными категориями мигрантов на универсальном и региональном уровне.

Помимо этого, авторы полагают, что в определенных условиях возможно и необходимо преподавание отдельного курса «Международно-правовое регулирование вынужденной миграции»<sup>6</sup>. В настоящее время данный курс преподается на факультативной основе для студентов международно-правового факультета МГИМО МИД России.

Объем отдельного курса по вынужденной миграции, по нашему мнению, значительно шире. Помимо традиционного предмета, включающего изучение правового статуса беженцев, он дополнительно посвящен международно-правовому регулированию статуса отдельных категорий вынужденных мигрантов: лиц, ищущих убежище, лиц, перемещенных внутри страны, лиц, получивших временное убежище, вынужденных переселенцев, экологических беженцев. Изучение студентами данных вопросов имеет большое значение, так как современные формы вынужденной миграции населения и категории вынужденных мигрантов постоянно изменяются и их число растет. Для того, чтобы студент получал по-настоящему актуальные теоретические и практические знания в данной области, преподавателю необходимо постоянно интегрировать в свой курс новые доктринальные источники и международно-правовые акты. Именно это позволит сформировать у студента полную и достоверную картину о том, как регулируется вынужденная миграция в современном мире, каковы новые научные направления в данной области.

Что касается отдельных рекомендаций авторов по преподаванию данного курса, то они сводятся к следующему.

Во-первых, преподавателю курса по вынужденной миграции необходимо найти баланс между теоретическими и практическими аспектами курса. Как говорили древние, «теория – генерал, практика – солдаты». Без знания теоретических основ полное и эффективное овладение слушателями всем объемом знаний невозможно.

Во-вторых, обязательной частью курса должно стать изучение эволюции правового регулирования вынужденной миграции, которое изначально складывалось в рамках внутрисубъективного права и истоки которого следует искать в каноническом праве средневековой Европы. Особое внимание рекомендуется уделить изучению международного сотрудничества государств в области вынужденной миграции в рамках

Лиги Наций и других международных организаций, действовавших до создания ООН.

В-третьих, центральным звеном курса являются рассмотрение и анализ деятельности ООН и ее вспомогательных учреждений, а также универсальных международных организаций, не входящих в систему ООН. Это позволит сформировать у слушателей курса полную картину о международном сотрудничестве на универсальном уровне.

В-четвертых, преподавателю курса следует предложить студентам для изучения деятельность разных региональных международных организаций (Африканский Союз, Совет Европы, Европейский Союз, Содружество Независимых Государств и др.).

В-пятых, не стоит избегать изучения двустороннего сотрудничества государств в области правового регулирования вынужденной миграции. Авторы рекомендуют использовать в качестве примера международные договоры ряда государств, в том числе Российской Федерации.

В-шестых, особое внимание при ведении курса следует уделить рассмотрению и анализу международных обязательств Российской Федерации в области вынужденной миграции на универсальном и региональном уровне, а также соответствию законодательства Российской Федерации этим обязательствам. При этом следует также рассмотреть законодательство Российской Федерации, регулирующее правовой статус беженцев и других категорий вынужденных мигрантов на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации.

В-седьмых, для формирования у слушателей курса комплексного объема знаний по предмету курса рекомендуется отдельно изучить такой аспект защиты прав вынужденных мигрантов, как судебная защита беженцев в международных (речь идет о защите прав беженцев в Международном суде ООН, Европейском суде по правам человека и др.) и российских судебных учреждениях. Это позволит студентам понять современный уровень международной и внутрисубъективной защиты прав вынужденных мигрантов в России.

В-восьмых, преподавателю курса по вынужденной миграции населения следует использовать современную доктринальную литературу по разным аспектам правового регулирования вынужденной миграции населения<sup>7</sup>.

Авторы полагают необходимым высказать также ряд рекомендаций в отношении ведения курса по вынужденной миграции. В процессе преподавания курса лектор и семинарист могут столкнуться с некоторыми затруднениями в восприятии научного материала со стороны слушателей, что может негативно отразиться на конечном результате. Авторы предлагают проводить курс по схеме «лекция – семинар». На первый взгляд, может показаться, что эта методика давно устарела. Тем не менее, как показала многолетняя практика, именно она является наиболее эффективной и результативной в процессе усвоения студентами всего материала курса. Однако проведение семинарского занятия не должно осуществляться преподавателем в форме распределения устных докладов, информационно-аналитических справок по отдельным вопросам изучаемой темы. Очень часто подобная схема не приносит положительного результата, поскольку носит формализованный характер и вызывает у студентов отторжение и нежелание слу-

6 Текст программы на сайте МГИМО МИД России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://mgimo.ru/upload/iblock/d6b/International\\_legal\\_regulation\\_of\\_forced\\_migration\\_2014.pdf](http://mgimo.ru/upload/iblock/d6b/International_legal_regulation_of_forced_migration_2014.pdf)

7 В качестве авторитетных источников, содержащих внушительный объем международно-правовых актов и современной доктринальной литературы, авторы рекомендуют следующие: (1) «Хрестоматия по правам беженцев», опубликованную по адресу: [www.refugeelawreader.org](http://www.refugeelawreader.org); (2) «Международный журнал по праву беженцев» и другие электронные ресурсы.

боко погружаться в изучаемый материал. Преподавателю во избежание подобной ситуации следует применять комбинированный подход к изучению темы семинара (ролевые игры, слайд-шоу, приглашение для участия в семинаре сотрудников Представительства УВКБ ООН в России, других международных и неправительственных организаций, органов государственной власти, регулирующих различные аспекты вынужденной миграции, открытые лекции ведущих экспертов и т.д.).

Отдельным аспектом преподавания любого курса по международному праву, в том числе курса по вынужденной миграции, является вопрос промежуточной проверки знаний у студентов. Современная система высшего образования пришла к тому, что преподаватель достаточно формально относится к данной задаче. Такое же отношение наблюдается и со стороны студентов. Однако, на наш взгляд, преподавателям не стоит игнорировать промежуточную проверку знаний у студентов. Полагаем, что наиболее эффективным в данном случае является комбинирование разных форм проверки: компьютерное тестирование, коллоквиум, письменная работа (однако не на абстрактную и широкую тему, а на отдельный, специализированный вопрос, более того – с предложением решить задачу практического характера).

Ограниченный формат статьи не позволяет авторам раскрыть все тонкости и сложности преподавания курсов по разным аспектам международной миграции населения. Полагаем, что большинство разработчиков подобных курсов знакомы близко с проблемами их преподавания и могут предложить варианты их решения. Тем не менее, обмен мнениями в среде специалистов по данному вопросу представляется авторам своевременным, актуальным и необходимым.

#### Пристатейный библиографический список

1. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. – М.: Проспект, 2013.
2. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве: пер. с англ. / под ред. М.И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997.
3. Давлетильдеев Р.Ш. Региональные модели международно-правового регулирования труда. – Казань: КФУ, 2015.
4. Иванов Д.В., Бобринский Н.А. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве. – М.: Статут, 2009.
5. Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. – М.: РУДН, 2012.
6. Международные акты о правах человека: сб. документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М., 1998.

7. Программа по дисциплине «Международно-правовое регулирование вынужденной миграции». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://mgimo.ru/upload/iblock/d6b/International\\_legal\\_regulation\\_of\\_forced\\_migration\\_2014.pdf](http://mgimo.ru/upload/iblock/d6b/International_legal_regulation_of_forced_migration_2014.pdf)
8. Хрестоматия по правам беженцев: решения, документы и материалы. – 2-е рус. изд. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.refugeelawreader.org/ru/>
9. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: монография. – М.: ВАКО, 2014.
10. Ястребова А.Ю. Правовые аспекты междисциплинарного изучения миграционных процессов // Методология и методы изучения миграционных процессов: междисц. учеб. пособие / Центр миграционных исследований. – М.: Адамант, 2007.

О.И. Тиунов,  
А.А. Каширкина,  
А.Н. Морозов

## Выполнение международных договоров Российской Федерации

 Издательство  
НОРМА

ozon.ru

**ВОЛОВА Лариса Ивановна**

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, заведующая кафедрой международного права юридического факультета Южного федерального университета

## ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА (ЕАЭС) В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В статье особо отмечается, что Договор о ЕАЭС 2014 г. и иные документы, определяющие статус Суда, свидетельствуют о том, что государства учли опыт деятельности Суда ЕврАзЭС и определили правила деятельности нового Суда, существенно изменив его компетенцию. В ней выделены показатели укрепления и развития интеграции, позволяющие оценить возможности Суда ЕАЭС. Обосновывается, что большое значение для определения роли Суда ЕАЭС в процессе развития евразийской интеграции имеет только формирующаяся судебная практика, и те полезные научные доктрины, которые будут восприняты Судом. Дается оценка возможностей судебного нормотворчества, доказывається необходимость решения проблемы усиления судебной защиты прав предпринимателей, раскрываются способы взаимодействия Суда с национальными судами государств, уделяется внимание обоснованности судебных решений и эффективности их исполнения на национальном уровне. В статье ставятся нерешенные проблемы и просматриваются перспективы развития Суда ЕАЭС, эффективная деятельность которого станет критерием определения успешности функционирования регионального интеграционного объединения.

Ключевые слова: евразийская интеграция, Суд евразийского союза, Статут Суда ЕАЭС, Регламент Суда ЕАЭС, структура Суда ЕАЭС, акты Суда ЕАЭС, право Союза, правопорядок ЕАЭС, взаимодействие Суда ЕАЭС с органами Союза и с национальными судами государств-участников.

**VOLOVA Larisa Ivanovna**

Ph.D. in Law, professor, Honored worker of higher school of Russia, head of international law Department of the law faculty of southern Federal University

## THE PROSPECTS OF ACTIVITIES OF COURT OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT OF THE EURASIAN INTEGRATION

In article it is especially noted that the Agreement on EEU of 2014 and other documents determining the status of Court demonstrate that the states considered experience of activities the Vessels EurAsEC and determined rules of activities of new Court, significantly having changed its competence. In it the indicators of strengthening and development of integration allowing to estimate opportunities Vessels EEU are allocated. It is proved that of great importance Vessels EEU in development of the Euroasian integration only the created court practice, and those useful scientific doctrines which will be apprehended by Court is for determination of a role. An assessment of opportunities of judicial rule-making is given, need of the problem resolution of strengthening of judicial protection of the rights of entrepreneurs is proved, methods of interaction of Court with domestic courts of the states reveal, the attention is paid to justification of judgments and efficiency of their execution at the national level. In article unresolved problems are put and the prospects of development Vessels EEU which effective activities will become criterion of determination of success of functioning of regional integration consolidation are looked through.

Keywords: the euroasian integration, Court of the Euroasian union, the Statute Vessels EEU, Regulations Vessels EEU, structure Vessels EEU, acts Vessels EEU, the right of the Union, law and order of EEU, interaction Vessels EEU with bodies of the Union and with national courts of the State Parties.

В современных условиях весьма актуальной задачей является определение роли Суда Евразийского экономического союза в процессе развития евразийской интеграции, для чего необходимо глубоко проанализировать только формирующуюся судебную практику этого судебного органа с учетом уже разработанных юристами научных доктрин. Бесспорно, для укрепления интеграции на евразийском пространстве нужен объективный и независимый суд, профессионально разрешающий споры между государствами-участниками, так как его решения непосредственно затрагивают интересы каждого из них. Суд Евразийского экономического союза предназначен для разрешения споров, связанных с применением права Союза, но в его правовых актах не содержатся нормы, позволяющие государствам-участникам выбирать процедуру разрешения споров в других международных судебных органах по во-



Волова Л. И.

просам, затрагивающим обязательства, взятые ими по праву Союза.

Очень важным вопросом для налаживания эффективной работы Суда является четкое определение его полномочий в области судебного нормотворчества. Создание эффективного механизма толкования Судом норм права Союза и международных договоров в его структуре и выявление способов его взаимодействия с национальными судами государств-участников. Но самой главной проблемой является повышение качества выносимых Судом решений и определение и внедрение в практику эффективных методов их исполнения на национальном уровне и на всем евразийском пространстве.

Суд Евразийского экономического союза является наднациональным судебным учреждением, что и закреплено в судебных решениях, это доказывається также и тем, что доступ в него хозяйствующих субъектов с заявлениями об обжаловании

действий (бездействий) соответствующих лиц осуществляется без реализации требования об исчерпании всех средств правовой защиты внутри судебных систем государств-участников Союза. В ранее вынесенных Судом ЕврАзЭС решениях были обозначены подходы к иерархии международно-правовых норм, определены основные функции Суда, закреплён особый метод правового регулирования интеграционных отношений международным правом и правом Союза. Основанием для начала судебного процесса является подача в Суд заявлений государствами-участниками или хозяйствующими субъектами. Согласно Статуту и Регламенту Суда ЕАЭС он разрешает споры, связанные с правом Союза, и принимает по ним обязательные решения, а предметом спора может быть заявление государства-участника по вопросу о соответствии международного договора, заключённого в рамках Евразийского союза, самому Договору, а кроме того, вопрос о соблюдении каким-либо государством-участником права Союза или же вопрос о соответствии решения Евразийской экономической комиссии праву Союза.

Предметом спора также может быть оспаривание действия (бездействия) Евразийской экономической комиссии, непосредственно затрагивающего права и законные интересы хозяйствующего субъекта в том случае, если оно повлекло за собой нарушение предоставленных Договором прав и законных интересов хозяйствующего субъекта.

Российские юристы-международники, давая оценку компетенции Суда ЕАЭС высказывают обоснованное мнение о том, что он наделен более узкой компетенцией по сравнению с Судом ЕврАзЭС, а поэтому необходимо её расширить<sup>1</sup>.

Некоторые авторы считают целесообразным заключать специальные соглашения, расширяющие компетенцию самого Союза и его Суда. Предлагается, чтобы частные лица получили право оспаривать акты действия (бездействия) наднациональных органов Союза и государств-участников, а наднациональные органы Союза получили право требовать привлечения государств к ответственности за совершение определенных действий. Есть мнение, что нужно изменить порядок, заключающийся в том, что с запросом о даче консультативного заключения в Суд Союза вправе обращаться лишь Высшие суды государств-участников. Высказывается точка зрения, что Суд ЕАЭС должен обладать компетенцией выносить обязательные судебные решения по разрешению споров, возникающих между служащими органов Союза и их работодателями.

Юристы-международники особое внимание уделяют вопросу о средствах достижения единообразия в понимании и применении норм права Евразийского Союза, включающего в свою систему нормы международного права, права Союза и национального права государств-участников<sup>2</sup>. Единообразие обеспечивается решениями Суда ЕАЭС, поскольку правовые основы для воздействия его решений на развитие права Союза заложены в самом Договоре о Союзе 2014 г., в Статуте и в Регламенте Суда<sup>3</sup>.

К сожалению, законодательно не отражена возможность прямого воздействия позиций Суда ЕАЭС на развитие права Союза, в связи с этим можно констатировать только определенное влияние позиций Суда на развитие права Союза, тем более, что это продиктовано практической целесообразностью и интересами государств-участников. Необходимо отметить, что в п. 2 Статута Суда, являющегося Приложением № 2 к Договору<sup>4</sup>, прямо зафиксировано, что целью деятельности Суда является обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами Союза Договора о создании Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза, при этом из таких решений органов Союза исключены решения самого Суда.

Следует обратить внимание на то, что Суд ЕАЭС излишне много внимания уделил вопросу соблюдения формальных требований при разрешении споров, к примеру, Евразийская экономическая комиссия направляет хозяйствующий субъект в Суд, а Суд отказывает в рассмотрении дела, обосновывая это несоответствием поданного заявления требованиям, установленным к его оформлению. Получается неэффективная ситуация, оба органа, призванные обеспечивать единообразное применение права Союза, остаются бездействующими. Для усиления защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов и углубления интеграции подобный подход целесообразно изменить путем введения специальной нормы в Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г. или посредством совершенствования самой судебной практики. С целью создания единого правового пространства Суду Союза необходимо выстраивать эффективное взаимодействие с наднациональными органами Союза, с правительствами государств-участников и с их национальными Судами.

С целью реализации функции правосудия Суд ЕАЭС своими решениями призван создавать правила поведения в виде судебных прецедентов и, тем самым, через прецеденты формировать право Евразийского экономического союза. С целью того, чтобы добиться принятия Судом мотивированных решений необходимо в правовых актах Союза решить вопрос об иерархии источников права Евразийского экономического союза с учётом научных подходов специалистов в данной области<sup>5</sup>. Формирование и развитие правовой системы ЕАЭС должно осуществляться оперативно с учетом достижений в этой сфере Европейского союза. И только потом целесообразно разработать Договор о нормативно-правовой базе Союза с установлением иерархии и видов источников права, условий и порядка их принятия и ввода в действие.

Скрупулёзный анализ Статута Суда Союза (приложение № 2 к Договору о Союзе) приводит к выводу, что государства-участники в значительной степени изменили юрисдикцию нового Суда по сравнению с той, которой обладал Суд ЕврАзЭС. Следует согласиться с Исполиновым А.С. в том, что значимость внесенных Статутом Суда Союза изменений следует воспринимать исключительно и только в свете объективной оценки решений Суда ЕврАзЭС<sup>6</sup>.

1 Нешатаева Т.Н. Единообразное правоприменение - цель Суда Евразийского экономического союза // Журнал международного частного права. - 2015. - № 3. - С. 19-20.

2 См.: Шинкарецкая Г.Г. Перспективы для Суда ЕврАзЭС и Таможенного союза // Международная научно-практическая конференция «Тункинские чтения»: сб. докл. и ст. Вып. 2 / под ред. А.С. Исполинова, А.А. Баталова. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2012. - С. 57-60.

3 Приложение №2 к Договору о Евразийском экономическом союзе. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/59c6c990db8e37a1c23e01df97ee446e834cf60b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/59c6c990db8e37a1c23e01df97ee446e834cf60b/) (дата обращения: 06.02.2017).

4 Приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/59c6c990db8e37a1c23e01df97ee446e834cf60b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/59c6c990db8e37a1c23e01df97ee446e834cf60b/) (дата обращения: 06.02.2017).

5 Евразийская интеграция. Роль Суда / под ред. Т.Н.Нешатаевой. - М.: Статут, 2015. - С.150-156.

6 Исполинов А.С. Евразийское правосудие: от Суда сообщества к Суду Союза // Государство и право. - 2015. - № 1. - С. 80-82.



Поскольку структура институтов в рамках Евразийского экономического союза и компетенция его органов ещё до конца не определились, то они вполне могут и дальше подвергаться изменениям в направлении совершенствования. К примеру, был изменён сам порядок формирования Суда по сравнению с ЕврАзЭС, то есть в него судьи стали назначаться на должность решением Высшего евразийского экономического совета по представлению государств-участников согласно п.10 Статута, что в значительной степени повышает статус судей. Отсюда можно сделать вывод, что правительства государств-участников пожелали сохранить контроль над процессом назначения судей, тем более, что состав Суда в конечном итоге определяется по всеобщему согласию государств-участников Союза.

Нельзя согласиться с тем, что Суд ЕАЭС не имеет право утверждать свой регламент, определяющий правила его процедуры, он утверждается Высшим евразийским советом.

Итак, в Статуте ЕАЭС по сравнению с ранее действовавшим Судом ЕврАзЭС сужена компетенция Суда по рассмотрению жалоб частных лиц, что в том числе связано и с созданием коллегий экспертов, формируемых из представителей государств для рассмотрения споров о промышленных субсидиях, о мерах государственной поддержки сельского хозяйства, о применении специальных защитных мер. Несмотря на то, что решения таких коллегий являются рекомендательными для Суда, тем не менее «в части вывода о применении соответствующих компенсирующих мер заключение специализированной группы является для Суда обязательным при вынесении решения»<sup>7</sup>. В этом случае Суд выступает в качестве органа, под своим именем выносящего решения, принятые другими институтами, в результате чего такой порядок может привести к появлению разных интерпретаций положений Договора о Евразийском экономическом союзе 2014 г.

Анализ Статута Суда ЕАЭС приводит к выводу, что в нём лишь несколько пунктов посвящено консультативной юрисдикции Суда, в которых определено, что Суд по заявлению государства-участника или органа Союза осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, а также по заявлению сотрудников и должностных лиц органов Союза и Суда положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, связанных с трудовыми отношениями (ст. 46).

Специально в Статуте оговорено, что разъяснение Суда означает предоставление им консультативного заключения, носящего рекомендательный характер (ст. 98). Установлено, что государства сами должны определить, какие органы государства будут уполномочены обращаться в Суд за разъяснениями, однако, перечень таких органов будет узким.

На национальные суды возложена основная работа по применению актов Союза, и именно они будут создавать свои правила толкования и определять порядок применения норм права Союза. Вместе с тем взаимодействие Суда Союза и национальных судов, направленное на единообразное применение норм права Евразийского экономического союза всеми национальными судами государств-участников Союза, призвано содействовать созданию единого правового пространства на основе верховенства права Союза.

Складывается практика, что Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) всё чаще принимает акты, которые напрямую затрагивают права и законные интересы физических лиц, а не только предприятий, но при этом обжаловать её решения можно только в Суде Союза. Тем не менее, Статут ЕАЭС по-прежнему предоставляет право обжалования таких актов только «хозяйствующим субъектам», к которым относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели. Частные лица-непредприниматели остались вне юрисдикции Суда, хотя их интересы также могут быть затронуты решениями Комиссии. Это неприемлемо применительно к Евразийскому экономическому союзу, поставившему перед собой цель создавать благоприятные условия для всех частных лиц. Для достижения этой цели все частные лица должны получить право судебного обжалования непосредственно касающихся их решений Евразийской экономической комиссии.

Для установления единообразного применения права Союза важным условием является плодотворное взаимодействие деятельности Суда с Евразийской экономической комиссией, которой предоставлены достаточные полномочия по проведению мониторинга единообразия применения актов Союза всеми участниками интеграционного процесса.

Комиссия осуществляет мониторинг и контроль за исполнением международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии (п. 4 и п. 43 Положения о ЕЭК), а Совет Комиссии оценивает результаты мониторинга и контроля за исполнением международных договоров, входящих в право ЕАЭС.

Евразийская экономическая комиссия по материалам проведения мониторинга либо подтверждает факт соблюдения соответствующими субъектами правовых норм или устанавливает факт их несоблюдения. Статут Суда (п. 102) предусматривает, что Суд не создаёт новых норм права Союза, решение суда не изменяет и (или) не отменяет действующих норм права Союза, норм законодательства государств-участников.

Как вытекает из вышеизложенного, имеющаяся неопределённость доказывает, что существует насущная необходимость в более чётком определении юридической силы следующих источников права Союза: решений о пересмотре самого перечня нормативных регуляторов и решения о включении в него таких актов, как модельные законы, являющиеся ориентиром для национальных законодателей при формулировании норм национального права, что позволит добиться сближения правовых систем государств-участников по рассматриваемым вопросам.

Учитывая вышесказанное, в Евразийском экономическом союзе необходимо добиться нормативной определённости в иерархии источников. В ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе дан перечень и представлена своеобразная иерархия источников права Союза, которая выглядит следующим образом: Договор о Евразийском экономическом союзе, международные договоры в рамках Союза, международные договоры Союза с третьей стороной, решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, решения и распоряжения Евразийского межправительственного совета, решения и распоряжения Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий. Больше к праву Союза Договор, как главный регулятор отношений между государствами-участниками, не относит никаких источников.

Обращает на себя внимание, что в ст. 50 Статута Суда ЕАЭС (Приложение № 2 к Договору), для целей Суда приведена другая источниковая база: общепризнанные принципы

<sup>7</sup> п.92 Статута Суда Евразийского экономического союза. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/c7040a6d2a7746d787a7b871e2103b103e4eaf80/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/c7040a6d2a7746d787a7b871e2103b103e4eaf80/) (дата обращения: 06.02.2017).

и нормы международного права, Договор о Евразийском экономическом союзе, международные договоры в рамках Союза и иные международные договоры, участниками которых являются государства-стороны спора, решения и распоряжения органов Союза, международный обычай как доказательство всеобщей практики. Требуется дать толкование последствиям, которые могут наступить в результате такого расхождения в перечне источников права.

В законодательствах государств-участников Союза акты интеграционных объединений, не являющиеся международными договорами, в правовую систему не включены, не определено их место в этой системе, отсутствуют и механизмы их реализации, на которые указывает ст. 6 Договора, а также правила по их применению судами и государственными органами. В Евразийском экономическом союзе сохраняется ситуация, при которой решение некоторых важных правовых вопросов находится в компетенции глав государств. Именно по инициативе Президентов государств-участников Союза может начинаться правотворческая процедура, ими же обеспечивается реализация принятых правовых актов.

Статут Суда ЕАЭС допускает возможность неисполнения решений Суда Союза. В соответствии с п. 114 Статута Суда в случае неисполнения решений Суда государство-участник вправе обратиться в Высший Евразийский экономический совет с целью принятия необходимых мер, связанных с его исполнением. Согласно п. 115 Статута в случае неисполнения Комиссией решения Суда, хозяйствующий субъект вправе обратиться в Суд с ходатайством о принятии мер по его исполнению. В тоже время последней инстанцией в вопросах исполнения решений Суда является Высший Евразийский экономический совет, т.е. политический орган Союза. Из этого следует, что Совет, в который входят президенты стран-участников Союза, и будет, в конечном счёте, решать вопрос о судьбе неисполненного решения Суда, и далеко не факт, что выбор президентов стран-участников Союза будет сделан в пользу Суда ЕАЭС.

Учитывая, что предметом регулирования принимаемых органами Союза правовых актов, в первую очередь, являются хозяйственные, а не какие-либо иные отношения, такой порядок вряд ли является эффективным для развития предпринимательской деятельности на территории Союза. Предусмотренная для субъектов хозяйственных отношений возможность обжаловать решения Евразийской экономической комиссии по отдельным аспектам в Суде Союза не является существенной гарантией укрепления их положения в качестве таких субъектов.

Поскольку в Учредительных документах Союза не решён вопрос о соотношении международного права и права Союза, его постаралась разрешить Апелляционная палата в вынесенном ею решении, определив верховенство права Союза, которое должно формироваться в полном соответствии с международным правом.

Евразийский экономический союз должен выстроить свой собственный правовой порядок с учётом вышеприведённого положения. Вынося своё первое решение 28 декабря 2015 г. по жалобе заявителя – индивидуального предпринимателя Тарасика К.П. из Казахстана на бездействие Евразийской экономической комиссии<sup>8</sup>, Суд ЕАЭС старался заранее предвидеть его

правовые и политические последствия для развития интеграции.

Всестороннюю оценку первого решения Суда ЕАЭС дал Исполинов А.С., сравнив подход по рассмотрению такого рода деятельности Суда Союза с подходами Суда ЕврАзЭС и Суда ЕС. По его утверждению, позиция, изложенная в решении Суда ЕАЭС, гораздо реалистичнее, чем крайне жесткая позиция Суда ЕврАзЭС, и в большей степени соответствует достижению цели укрепления сотрудничества между Судом и ЕЭК в вопросах осуществления контроля за исполнением государствами-членами Союза своих обязательств<sup>9</sup>.

Итоги разрешения первого дела доказали в очередной раз, что международные суды ни при каких обстоятельствах не могут играть роль, аналогичную той, которую играют национальные суды в рамках государств. Международные суды обладают особой спецификой, вытекающей из того факта, что они создаются государствами для реализации специальных целей, кроме того, сами государства-участники утверждают правила процедуры, объём полномочий, определяют бюджет, назначают судей, а также разрабатывают и изменяют международные договоры, которые эти суды призваны толковать и применять.

Поэтому Суд ЕАЭС обладает всеми качествами для того, чтобы стать авторитетным судебным органом, успешно обеспечивающим единство и реализацию права Союза. Однако данному Суду ещё только предстоит доказать свою эффективность, для этого он должен стать надёжным «защитником» правопорядка Евразийского экономического союза<sup>10</sup>. Среди судей Евразийского Суда идут напряжённые дискуссии по наиболее важным вопросам судопроизводства, определению роли Суда в развитии евразийской интеграции, по нахождению лучшей модели написания судебных решений.

Среди большинства из них достигнуто согласие, что необходимо взять на вооружение эволюционный подход к написанию судебных решений, что означает усиление в них аргументации и более глубокого изложения мотивировочной части. Доктор юридических наук А.С. Смбалян считает, что эффективность работы суда определяется, в том числе, и исходя из оценки качества выносимых им решений, из глубины их содержания, аргументированности и логичности изложения доказательств<sup>11</sup>.

Действительно, юридическая аргументация в решениях Суда ЕврАзЭС не всегда была на самом высоком уровне, поэтому её улучшение в решениях Суда ЕАЭС позволит ему стать уважаемым органом международного правосудия. Несомненно, Суд ЕАЭС должен выносить решения такого качества, которое позволит повысить их влияние на деятельность других международных судов, что будет способствовать развитию международного судопроизводства. Для достижения этой цели логично в каждом принимаемом решении давать ссылки на положения общего международного права, а также там, где это необходимо, на нормы конкретных многосторонних международных договоров. Безусловно, указанные источники права не должны выступать основой принимаемых Судом ре-

8 Решение Коллегии Суда от 28 декабря 2015 г. по делу по заявлению индивидуального предпринимателя Тарасика К.П. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: file:///C:/Users/livolova/Downloads/Решение%2028.12.2015.pdf (дата обращения: 10.02.2017).

9 Исполинов А. С. Первое решение Суда ЕАЭС: ревизия наследства и испытание искушением // Российский юридический журнал. – 2016. – № 4. – С. 85–86.

10 Нешатаева Т.Н. Суд Евразийского экономического союза в действии // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9 (100). – С. 11–12.

11 Смбалян А.С. Концепция «особости» правопорядка Таможенного Союза в решении Суда ЕврАзЭС по прокатным валкам // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 8 (63). – С.31–32.

шений, однако в мотивировочной части решений Суд, будучи органом международного правосудия, может использовать аргументацию с ссылками на разные источники права.

Судьи должны стараться для обеспечения авторитета Суда находить баланс интересов всех государств-участников и их хозяйствующих субъектов, а также учитывать все нюансы отношений между государствами-участниками, налаживая взаимодействие со всеми органами Союза и с государственными органами и национальными судами государств-участников. Следует согласиться с профессором Соколовой Н.А. в том, что «в случае усиления процессов интеграции роль Суда неизбежно возрастает за счёт того, что называют судебским активизмом»<sup>12</sup>. Однако для достижения этого необходимо расширить компетенцию Суда ЕАЭС.

Требуется также установить чёткие принципы взаимодействия правопорядка ЕАЭС с международным и национальными правопорядками. Для усиления интеграции все три правопорядка должны взаимодействовать друг с другом и служить общей цели - поддержанию международной законности и правопорядка.

Проведенный анализ убеждает в том, что в Евразийском экономическом союзе существует настоятельная необходимость достижения единообразного понимания и применения норм права Союза во всех государствах-участниках Союза, что достигается путем судебного толкования правовых актов. Профессор Нешатаева Т.Н. и доктор юридических наук Смбалян А.С. высказывают опасения, что Суд Союза не сможет в полной мере обеспечить единообразное правоприменение и укрепление интеграции, если судьи не будут выносить убедительные, взвешенные, продуманные решения<sup>13</sup>. Эти опасения справедливы до тех пор, пока Суд Союза не выработает свою собственную модель судебного решения споров и удовлетворения поданных жалоб, а также не разработает образец толкования норм международных договоров и актов, разработанных органами Союза. Этому будет способствовать ускорение процесса инкорпорации правовых актов Союза в национальное право государств-участников.

Суду ЕАЭС предстоит решить сложные вопросы, по которым органы Союза не смогли достичь единогласия. Разрешение этих вопросов в решениях Суда ЕАЭС является единственным правовым способом преодоления тупиковых ситуаций, возникающих при создании общих рынков различных видов продукции государствами, находящимися на столь разном уровне экономического развития. Очень важной задачей является достижение баланса в деятельности наднациональных и межгосударственных органов Евразийского экономического союза. Роль Суда ЕАЭС как судебного органа должна постепенно возрастать, он призван устанавливать равновесие между органами Союза и органами государств-участников с целью защиты прав субъектов хозяйственной деятельности.

#### Пристатейный библиографический список

1. Абдрасулов Е.Б. К вопросу о формировании правовой базы Евразийского экономического союза и наднациональном характере его органов // Материалы международной научно-практической конференции (5 декабря 2014 г.) «Правовые аспекты современных интеграционных объединений с участием Республики Казахстан». - Астана, 2015.
2. Бекашев К.А. Правовой статус Евразийской экономической Комиссии // *Lex Russia*. - 2013. - № 3.
3. Исполинов А.С. Евразийское правосудие: от Суда сообщества к Суду Союза // *Государство и право*. - 2015. - № 1.
4. Исполинов А. С. Первое решение Суда ЕАЭС: ревизия наследства и испытание искушением // *Российский юридический журнал*. - 2016. - № 4.
5. Кембаев Ж. Сравнительно-правовой анализ функционирования Суда Евразийского экономического союза // *Международное правосудие*. - 2016. - № 2 (18).
6. Мысливский П.П. К вопросу о создании Суда Евразийского Экономического Союза // *Международное право*. - 2015. - № 8(112).
7. Нешатаева Т.Н. Единообразное правоприменение – цель Суда Евразийского Союза // *Журнал международного частного права*. - 2015.- № 3(89).
8. Нешатаева Т.Н. Суд Евразийского экономического союза в действии // *Евразийский юридический журнал*. - 2016. - № 9 (100).
9. Смбалян А.С. Концепция «особости» правопорядка Таможенного Союза в решении Суда ЕвразЭС по прокатным валкам // *Евразийский юридический журнал*. - 2013. - № 8 (63).
10. Соколова Н.А. Евразийская интеграция: возможности суда Союза // *Lex Russia*. - 2015. - № 11.
11. Толстых В.Л. Развитие практики суда Евразийского экономического союза (на примере дела «ИП Тарасик К.П. против комиссии») // *Евразийский юридический журнал*. - 2016. - № 3.
12. Шинкаревецкая Г.Г. Перспективы для Суда ЕвразЭС и Таможенного союза // *Международная научно-практическая конференция «Тункинские чтения»: сб. докл. и ст. Вып. 2 / под ред. А.С. Исполинова, А.А. Баталова*. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2012.
13. Bach D. *Regionalisation in Africa: Integration and Desintegration*, London/ 1999.
14. Calter C. *Private Power and global authority. Transnational Merchant Law in The Global Political Economy*, Cambridge University Press, 2003.

12 Соколова Н.А. Евразийская интеграция: возможности суда Союза // *Lex Russia*. - 2015. - № 11.

13 Нешатаева Т.Н. Единообразное правоприменение – цель Суда Евразийского Союза // *Журнал международного частного права*. - 2015. - №3 (89). - С. 3-6; Смбалян А.С. Перспективы Суда ЕвразЭС в системе органов международного правосудия. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.eurasialaw.ru> (дата обращения: 10.02.2017).

## **ДОРОНИНА Наталия Георгиевна**

доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор

## **КРАСНОУХОВА Елизавета Александровна**

помощник судьи Девятого арбитражного апелляционного суда, аспирантка Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

## **СЕМИЛЮТИНА Наталья Геннадьевна**

доктор юридических наук, заведующий отделом гражданского законодательства зарубежных государств Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

## **ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РАЗРЕШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ СПОРОВ В ЕАЭС (ВЗГЛЯД С «РОССИЙСКОГО БЕРЕГА»)**

Гарантия справедливого разрешения инвестиционных споров является одной из важнейших гарантий, предоставляемых иностранному инвестору. Действующее регулирование предусматривает различные механизмы разрешения инвестиционных споров. Несовершенство законодательства препятствует эффективному разрешению инвестиционных споров. В статье анализируется практика российских судов в части применения инвестиционного законодательства. Анализ практики позволил сформулировать предложения, как по совершенствованию отечественного законодательства, так и по совершенствованию регулирования инвестиций в государствах ЕАЭС.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционная деятельность, иностранные инвестиции, двусторонние соглашения о защите капиталовложений, разрешение инвестиционных споров, судебная практика, международный коммерческий арбитраж.

## **DORONINA Natalia Georgievna**

Ph.D. in Law, honored lawyer of the Russian Federation, chief researcher of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation, professor

## **KRASNOUKHOVA Elizaveta Alexandrovna**

assistant to the judge of the Ninth arbitration appeal court, graduate student of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation

## **SEMILYUTINA Natalia Gennadievna**

Ph.D. in Law, head of the department of civil legislation of foreign countries of the Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation

## **LEGAL ASPECTS OF THE INVESTMENT DISPUTES RESOLUTION MECHANISM WITHIN EURASIA ECONOMIC UNION (RUSSIAN VIEW)**

Effective and fair dispute resolution is one of the most important guarantees, provided for the foreign investors by a recipient state. The present Russian regulation provides for the various possibilities for the dispute resolution. Insufficient national legislation impedes the effectiveness of the resolution of the investment disputes. Analyses of the practice of the Russian courts affords to formulate the suggestions for the improvement of the Russian legislation as well as the investment regulation within EurAsia Economic Union.

Keywords: investments, foreign investments, investment disputes resolution, national courts, commercial arbitration, bilateral investment treaties.

Значение формирования механизма разрешения инвестиционных споров в ЕАЭС и его элементы

Возможность объективного и справедливого разрешения споров между частным инвестором и государством составляет одну из важнейших гарантий, предоставляемых инвестору принимающим государством, а также один из факторов, обеспечивающих формирование благоприятного инвестиционного климата<sup>1</sup>. Государства, объединившиеся в Евразийский

Экономический Союз (ЕАЭС), заинтересованы в координации и гармонизации регулирования правоотношений, возникающих в области регулирования перемещения капиталов. Такая гармонизация и/или координация должна способствовать формированию единого рынка капиталов на территории ЕАЭС, избегать ненужной



Доронина Н. Г.



Красноухова Е. А.



Семилютинa Н. Г.

1 Подробнее об этом см.: Доронина Н.Г., Семилютинa Н.Г. Порядок разрешения инвестиционных споров как фактор, улучшающий инвестиционный климат / Вопросы международного частного, сравнительного и гражданского права, международ-

ного коммерческого арбитража: LIBER AMICORUM в честь А.А. Костина, О.Н. Зименковой, Н.Г. Елисеева / сост. и науч. ред. С.Н. Лебедев, Е.В. Кабатова, А.И. Муранов, Е.В. Вершинина. - М.: Статут, 2013. - С. 382.

конкуренции юрисдикций при регулировании рынка капиталов, а также более эффективно обеспечивать защиту национальных интересов государств, формирующих ЕАЭС, в том числе в иностранных и международных юрисдикционных органах.

Что касается регулирования привлечения капиталов, следует заметить, что иностранные инвесторы, как правило, стремились избежать подчинения национальной юрисдикции принимающего государства. В числе первых прецедентов «ухода» из-под юрисдикции принимающего капитала государства упоминается дело фабрики Хорзов (Chorzow) 1922 года. Особенным в этом деле было то, что Международный суд в Гааге принял к рассмотрению и вынес решение по иску частного лица – германского владельца фабрики на основании международного-правовых норм Версальских мирных соглашений, завершивших I Мировую войну. Решение было принято в пользу частного инвестора, чье имущество оказалось национализированным Польшей, к которой перешли территории, на которых находилась фабрика (Верхняя Силезия), которая после окончания войны перешла к Польше на основании Версальских договоров<sup>2</sup>.

Прецедентность «дела Хорзов», на которое иногда ссылаются до сих пор, состоит в том, что: во-первых, было признано право государства национализировать имущество иностранного частного лица; во-вторых, было признано право частного инвестора на получение компенсации за национализированное имущество.

В качестве альтернативы государственным юрисдикционным органам в то время рассматривались органы международного коммерческого арбитража.

И здесь можно упомянуть еще об одном деле. Речь идет о споре, связанном с национализацией Россией английской золотодобывающей компании Lena Goldfields (Лена Голдфилдс), который рассматривался в арбитражном суде в Лондоне на основании арбитражной оговорки о разрешении спора арбитражем ad hoc и оказал большое влияние не только на развитие международного коммерческого арбитража за пределами

СССР<sup>3</sup>, но и на развитие системы разрешения внешнеэкономических споров в самом СССР, вызвав создание собственного внешнеторгового арбитража. Даже принятие уже после II Мировой войны Нью-Йоркской Конвенции ООН о признании и принудительном исполнении иностранных арбитражных решений 1958 г. не гарантировало частному инвестору принудительное исполнение решения, вынесенного против принимающего государства (как это было в деле Лена Голдфилдс и позднее в деле Зюдельмайера или деле компании Ноба<sup>4</sup>).

2 В качестве примера попытки «ухода» от национальной юрисдикции можно привести спор, рассматривавшийся в Гаагском международном суде, связанный с национализацией предприятия Хорзов (Chorzow factory case См Factory at Chorzow (Germany v. Poland), 1928 PCIJ (ser. A) №17 (Judgment of September 13). Международно-правовой (публичный) характер спора и, соответственно, компетенция международного суда вытекала из того обстоятельства, что произведенная Польшей национализация частного предприятия, принадлежащего германским предпринимателям, не соответствовала Конвенции о Верхней Силезии от 15 мая 1922 г. Германия, выступавшая в качестве истца, требовала признания действий Польши незаконными. Признав действия Польши следствием которых была экспроприация предприятия, принадлежащего германским предпринимателям, нарушающими упомянутую Конвенцию, Суд присудил выплату «реституции имуществом или, если это невозможно, денежной компенсации в размере, соответствующем стоимости имущества». Решение по делу Хорзов имеет значение и для современных споров, поскольку в рамках данного решения Международного суда были сформулированы критерии и принципы возмещения, выплачиваемого частному инвестору в случае национализации имущества принимающим государством. Однако решение было вынесено судом, не находящимся в рамках юрисдикции принимающего государства, и компетенция суда основывалась на международном соглашении, поэтому вынесенное международным судом решение становилось обязательным для обеих сторон. Решение по делу Хорзов цитируется по: Patrick M. Norton A Law of the future or a law of the past? Modern tribunals and the international law of expropriation // American Journal of International Law (AJIL), 1991, v.85, p. 476

3 Концессионное соглашение, заключенное между Lena Goldfields и нашим государством, предусматривало разрешение споров арбитражем, подлежащим формированию сторонами в случае возникновения спора (арбитраж ad hoc). Соглашение 1925 г. предоставляло право английской компании разрабатывать те золотые месторождения, которые компания разрабатывала до момента их изъятия в 1918 г. на основании решения Российского государства. Спор возник по причине отказа британской компании производить работы в соответствии с соглашением. Компания ссылаясь на отсутствие условий для производства работ. Спустя три месяца после начала разбирательства Советский Союз, предъявивший встречный иск, заявил о прекращении своего участия в нем. В сентябре 1930 г. дело завершилось вынесением решения, подписанного двумя из трех арбитров, присуждавшего английской компании весьма значительную сумму компенсации, подлежащей взысканию с государства. Дело Lena Goldfields до сих пор продолжает привлекать внимание тем, что оно, во-первых, было связано с национализацией иностранной собственности без выплаты компенсации в 1918 г.; во-вторых, прекращением концессионного соглашения в 1929 г.; в-третьих, отказом признать решения арбитража в пользу английской компании в 1930 г.; наконец, отказом от уплаты присужденной арбитражем суммы компенсации. Советский Союз никогда не признавал решения по делу Lena Goldfields, однако в результате дипломатических переговоров согласился уплатить символическую сумму. Тем не менее, данное дело продолжает оказывать влияние на развитие современного международного коммерческого арбитража, так как не теряет актуальности: 1) применение норм, не имеющих связи с какой-либо национальной системой («общие принципы права»); 2) право большинства арбитров проводить разбирательство и принимать решение в отсутствие меньшинства (одного арбитра); 3) проблема права «компетенции-компетенции» (Kompetenz-Kompetenz), то есть права арбитража признавать себя компетентным разрешать спор, вытекающей из автономности арбитражного соглашения» (см.: Sergey N. Lebedev & Natalia G. Doronina Arbitrating Russian Concession Contracts: The Lena Goldfields Case // Arbitrating for Peace. How Arbitration Made a Difference, Netherlands: Walters Kluwer 2016, pp. 45-54; V.V.Veeder The Lena Goldfields Arbitration: the Historical Roots of the Three Ideas // International and Comparative Law Quarterly, v.47, 1998, Part 4, p. 747; Видер В.В. Советско-американский арбитражный процесс Гарримана: Ллойд Джордж, Ленин и канибалы // Международный коммерческий арбитраж. – 2005. – № 2., – С. 93-108; <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1582&context=clr> (дата обращения: 14.07.2015).

4 В споре по иску швейцарской компании Ноба (Noga Export Import SA), истец заявил требования к Российской Федерации на основании двух соглашений, предусматривавших поставку товаров потребления в обмен на поставку нефти. Контракты содержали арбитражное соглашение о разрешении спора в Арбитражном институте при Торговой палате Стокгольма, который удовлетворил требования истца в размере 27 млн долл. США. Россия отказалась исполнять решения арбитража, ссылаясь на иммунитет государства. Компания Ноба, получив решение Стокгольмского окружного суда, пыталась добиться его принудительного исполнения и обращения взыскания на российское государственное имущество. В частности, по требованию компании был арестован учебный парусник «Седов», находившийся с визитом во Франции, истребители были вынуждены досрочно покинуть Ле Бурже. Вопросы, связанные с рассмотрением данного спора, нашли отражение даже в российской прессе (но не в специальной литературе). См., в частности: Одной «Ногой» в долговой яме // Новая газета. – 2002. – 29-31 июля. Комментируя ситуацию с исками компании «Нога» адвокат российской стороны, доктор юридических наук И.В. Зенкин, обратил внимание на следующее: «дело «Ноба» - своего рода

Масштабная национализация иностранной собственности, предпринятая развивающимися государствами в первой половине 60-х гг., заставила международное сообщество задуматься о международном судебном механизме защиты прав инвесторов. Таковым стала Вашингтонская конвенция 1965 г., на основании которой был учрежден МЦУИС<sup>5</sup>. МЦУИС сочетал в себе преимущества и простоту международного коммерческого арбитража. В числе достоинств МКА обычно называют: возможность сторонам самим избирать арбитра для разрешения спора; относительная простота и неформальность процедуры рассмотрения спора (например, возможность представлять дело без адвоката); окончательность решений, что избавляет стороны от дряхлых годами процессов и таким образом сокращает расходы; наконец, относительная простота принудительного исполнения решений за рубежом. Сохраняя перечисленные выше преимущества МКА перед государственными судами, МЦУИС добавляет к ним еще одно преимущество – обязательство государства признавать решения МЦУИС и исполнять их, как если бы это было решение суда высшей инстанции принимающего государства (ст. 26 Вашингтонской конвенции). Такой подход способствовал активизации МЦУИС, со временем превратившегося в основной юрисдикционный орган для разрешения международных инвестиционных споров.

Переход к осуществлению экономических реформ в начале 90-х гг., начавшийся в СССР, а продолжившийся в Российской Федерации, и связанное с эти изменение отношения к вопросам привлечения капиталов, нашли отражения в регулировании вопросов разрешения споров с участием иностранных инвесторов. В частности, двусторонние соглашения о защите капиталовложений, заключавшиеся и СССР, и Российской Федерацией, включали в себя положения, определявшие порядок разрешения инвестиционных споров между инвестором и Договаривающимся государством, то есть государством – реципиентом инвестиций<sup>6</sup>. Такие положения, как

правило, предоставляли иностранному инвестору право выбора: обращение в судебные органы по месту осуществления капиталовложения, обращение в третейский суд (коммерческий арбитраж) или обращение в МЦУИС в соответствии с положениями Вашингтонской конвенции 1965 г. или Дополнительного протокола к ней, если Договаривающееся государство не участвует в Вашингтонской конвенции<sup>7</sup>.

Одной из особенностей соглашений времен СССР (например, с Великобританией, Финляндией, Германией) было то, что в них предусматривалась возможность обращения в Арбитражный Институт Торговой палаты г. Стокгольма. Такая оговорка, содержащаяся в действующем Договоре СССР с Федеративной Республикой Германией о содействии осуществлению и взаимной защите капиталовложений от 13 июня 1989 г., была использована для разрешения спора, возникшего между гражданином Зедельмайером<sup>8</sup> и Российской Федерацией.

питаловложений», которое было отменено Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2001 г. № 456 «О заключении соглашений между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о поощрении и взаимной защите капиталовложений», которым также была определена типовая форма двусторонних соглашений. Постановление № 456 было признано утратившим силу Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2016 г. № 992 «О заключении международных договоров Российской Федерации по вопросам поощрения и защиты инвестиций». В отличие от Постановления № 456, Постановление № 992 не содержит какой-либо типовой формы или типовых положений для включения в соглашения о защите капиталовложений, формулируя общие принципы поощрения и защиты инвестиций.

7 Возможные опции для формирования институтов для разрешения инвестиционных споров были сформулированы в рамках Типовой формы двусторонних соглашений, приведенной в отмененном к настоящему времени Постановлении № 456. Согласно п. 2 ст. 8 Типового соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений, «...если спор не может быть разрешен путем переговоров в течение шести месяцев с даты просьбы любой из сторон спора о его разрешении путем переговоров, то он по выбору инвестора может быть передан на рассмотрение в компетентный суд или арбитраж Договаривающейся Стороны, на территории которой осуществлены капиталовложения, либо в арбитражный суд ad hoc в соответствии с Арбитражным регламентом Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), либо в Международный центр по урегулированию инвестиционных споров, созданный в соответствии с Конвенцией об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств, подписанной в г.Вашингтоне 18 марта 1965 г., для разрешения спора в соответствии с положениями этой Конвенции (при условии, что она вступила в силу для обеих Договаривающихся Сторон) или в соответствии с Дополнительными правилами Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (в случае, если Конвенция не вступила в силу для обеих или одной из Договаривающихся Сторон)».

8 Гражданин ФРГ Зедельмайер предъявил к России иск на основании российско-германского договора о взаимной защите капиталовложений, потребовав 235 млн долл. США плюс проценты в возмещение за «экспропрированное» Россией имущество. Изложение решений приведено в *Stockholm International Arbitration Review*, 2006, № 1, pp. 71-99. Касаясь неудавшихся попыток Зедельмайера взыскать с России выигранные суммы через германские суды Н. Raeschke-Kessler утверждает, что Россия в международной торговле предпочитает «позицию силы, а не права» (см.: *Stockholm International Arbitration Review*, 2006, № 1, p. 97), повторяя мысль, высказанную И.В. Зенкиным относительно репутационных рисков, связанных с отсутствием внятного и профессионального изложения и анализа позиции России по делу о взыскании сумм с государства (см.: *Yukos Universal Limited (Isle of Man) v The Russian Federation. Enforcement of the Yukos Awards: A Second Noga Saga or a New Sedelmayer Fight?* // *ICSID Review*, V.30, 2015, № 2, pp. 336-344. В данной статье показателен подзаголо-

наследие «мрачного прошлого», когда рыночное мышление в России только сформировалось. Необходимо привлечь к юридической борьбе лучших правозащитников нашего государства. Если в Стокгольме арбитражный суд проигран полностью, то во Франции остается надежда выиграть кассацию. Теоретически исполнительный лист можно аннулировать. На мой взгляд, необходимо в кратчайшие сроки создать межведомственную комиссию под непосредственным контролем Президента РФ. Требуется провести независимый анализ проделанной по линии Минфина работы с момента возникновения конфликта. Оценить шансы и любым способом попытаться спасти ситуацию, то есть имидж России. Совсем не обязательно заводить ведение этого юридического дела у той юридической фирмы, которую когда-то наняло Министерство финансов. Просто в государственных интересах необходимо поставить под контроль предлагаемой межведомственной комиссии всю юридическую деятельность по спору с фирмой «Нóга» (см.: Кто отрубил «Ногу» // *Российская газета*. - 2002. - 7 июня). На самом деле, одной из причин конфликта с фирмой «Нóга» стали просчеты при юридико-техническом оформлении отношений. Однако не было извлечено соответствующих уроков и не был проведен профессиональный анализ ситуации, поэтому дело оказалось и продолжает оказывать негативное влияние на развитие последующих событий.

5 Российская Федерация подписала, но до сих пор не ратифицировала Вашингтонскую конвенцию об урегулировании инвестиционных споров между инвестором и государством. Из государств ЕАЭС членами Вашингтонской конвенции являются Армения, Белоруссия, Казахстан и Киргизия.

6 Содержание упомянутых выше двусторонних соглашений РФ первоначально определялось Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1992 г. № 395 «О заключении соглашений между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о поощрении и взаимной защите ка-

Рассматривая гипотетические варианты способов разрешения инвестиционных споров, следует обратить внимание на то, что заключенные соглашения в большинстве своем не исключают, а предусматривают возможность обращения к судам государства, в которое осуществляется инвестирование капитала. Это делает актуальным рассмотрение вопроса о практике национальных судов государств ЕАЭС и в части, касающейся механизмов разрешения инвестиционных споров, российская практика отличается определенными особенностями.

*Особенности российской практики разрешения инвестиционных споров*

Определение категории «инвестиционный спор» как гипотетического предмета возможной процедуры разрешения споров между инвестором и принимающим государством является важной задачей. Следует обратить внимание на то, что авторы Вашингтонской конвенции 1965 г. отказавшись от определения данной категории, тем самым возложили на национального законодателя решение данной проблемы.

Особенностью российского законодательства, в определенной степени усложняющей понимание категории «инвестиционный спор» является сохранение своего рода «двойных стандартов» в определении категории инвестиции, инвестиционный спор. Такая двойственность является следствием наличия двух законов, касающихся регулирования инвестиций: Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – Закон об инвестиционной деятельности) и Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях на территории Российской Федерации» (далее – Закон об иностранных инвестициях). Наличие двух самостоятельных правовых актов в определенной степени предопределяет различия в практике разрешения споров.

Само по себе наличие различных актов, различного регулирования для национальных и иностранных инвесторов не является чем-то необычным для практики регулирования капиталовложений. В ряде случаев специальная норма, касающаяся иностранного инвестора, может оказаться оправданной, например, для предоставления иностранному инвестору дополнительных гарантий, либо – наоборот, для обеспечения защиты интересов принимающего государства, когда ограничение доступа иностранных инвесторов на национальный рынок устанавливается в целях национальной безопасности (такая мера применяется в США). Однако при наличии различий в регулировании национальных и иностранных инвестиций законодатель, как правило, старается исходить из единого понимания категории капиталовложение, во всех случаях понимая его как единое понятие, применяемое и в отношении национального субъекта права, и в отношении иностранного лица.

В Российской Федерации категория «инвестиционные споры» была впервые определена в Законе РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР»<sup>9</sup> (Закон 1991 г.), и подход к регулированию иностранных инвестиций соответствовал стремлению проведения политики «открытых дверей и «тотальной либерализации» регулирования.

Такой подход характеризуется отсутствием четко сформулированного в законодательстве определения категории «инвестиции». Современное определение основывается на перечислении видов активов, в которые могут быть вложены средства инвесторов. Следствием такого подхода стали определенные противоречия, которые оказали негативное влияние на защиту российских интересов, в том числе в зарубежных и международных судах<sup>10</sup>. Как следует из Закона 1991 г., по существу оказываются приравненными друг к другу разные категории субъектов: частные лица, государства и международные организации. Такой подход некорректен с точки зрения определения порядка разрешения споров при имеющихся различиях в процессуальных возможностях этих субъектов (например, государство является носителем судебного иммунитета, а частное лицо – нет).

Существенно затрудняет корректное понимание категории «инвестиции» широта определения того, что может считаться инвестированием капитала. Законодатель последовал принятому в то время<sup>11</sup> в международной практике подходу, состоявшему в стремлении дать весьма широкий перечень имущества, которое могло бы считаться инвестициями. Такой подход способствует максимальному облегчению иностранному инвестору защиты своих прав уже на стадии доказывания своего статуса инвестора. Понимая под инвестиционными, «в том числе споры по вопросам размера, условий или порядка выплаты компенсации» Закон 1991 г. уточнил то, что «споры иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями с государственными органами РСФСР, предприятиями, общественными организациями и другими юридическими лицами РСФСР, споры между инвесторами и предприятиями с иностранными инвестициями по вопросам, связанным с их хозяйственной деятельностью, а также споры между участниками.

Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»<sup>12</sup> (Закон 1999 г.), заменивший Закон 1991 г., тем не менее, сохранил подход к определению категории «иностранная инвестиция», состоящий в максимально широком перечне способов инвестирования капитала<sup>13</sup>. Существующий одновременно с Законом 1999

10 Такой подход принято называть «asset based»; в его основе лежит стремление защитить интересы иностранного инвестора лишь по факту приобретения инвестором актива, входящего в «перечень инвестиций» или «объектов инвестирования». Он по существу отражает интересы инвесторов, но не принимающего государства, заинтересованного в реальности вложения капитала, создании рабочих мест, развитии экономики.

11 В настоящее время наблюдается тенденция к конкретизации понимания «инвестиции» и увязыванию предоставления защиты инвесторам с положительным экономическим эффектом от осуществляемого вложения, способствующим экономическому развитию принимающего государства (см.: Monbhurrun N. The Political Use of the Economic Development Criterion in Defining Investments in International Investment Arbitration // Journal of International Arbitration, 2012, v.29, N5, pp. 567-580).

12 Российская газета. - 1999. - 14 июля.

13 В соответствии со ст. 2 Закона 1999 г. иностранная инвестиция - это «вложение иностранного капитала в объект предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации в виде объектов гражданских прав, принадлежащих иностранному инвестору, если такие объекты гражданских прав не изъяты из оборота или не ограничены в обороте в Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, в том числе денег, ценных бумаг (в иностранной валюте и валюте Российской Федерации), иного имущества, имущественных прав, имеющих денежную оценку исключительных прав на ре-

вок «Принудительное исполнение по Юкоосу – это вторая «Сага о Ноге» или «Новый Бой Зедельмайера»).

9 Ведомости СНГ и ВС РСФСР. - 1991. - № 29. - Ст. 1008 (утр. силу).

г. Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>14</sup> (Закон об инвестиционной деятельности) определяет инвестиции как «денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта».

Таким образом, схожие по своей природе отношения регулируются двумя различными по структуре и содержанию законодательными актами. Формальное отсутствие единого определения в законодательстве категории «инвестиции», усложняют судебную практику. При этом специальные правовые акты, регулирующие инвестиционную деятельность (как Закон 1999 г., так и Закон об инвестиционной деятельности) в практике российских судов применяются, как правило, в целях обоснования применения иных законодательных актов, которые необходимы для разрешения спорной ситуации, например, в связи с применением налогового законодательства.

Согласно пп. 4 п. 3 ст. 39 Налогового кодекса РФ, передача имущества, если такая передача носит инвестиционный характер, не признается реализацией товаров, работ или услуг. При этом налогоплательщики исчисляют налоговую базу по налогу на прибыль по итогам каждого отчетного (налогового) периода на основе данных налогового учета (ст. 313 Налогового кодекса РФ).

В Арбитражном суде Московской области был рассмотрен спор, в котором рассматривались вопросы налогового учета передачи прав по инвестиционному контракту (дело № А41-11221/2013). Инспекция Федеральной налоговой службы обратилась в арбитражный суд с заявлением к налогоплательщику о взыскании суммы доначисленных налогов и пеней, а также штрафа, предусмотренного п. 1 ст. 122 Налогового кодекса РФ. Суд установил, что налогоплательщиком являлась сторона инвестиционного контракта, предметом которого было строительство объектов недвижимости жилищного назначения. В качестве оплаты по договору подряда, предусматривавшего выполнение подрядчиком ремонтно-строительных работ в жилых помещениях, строившихся в рамках инвестиционного контракта, налогоплательщик заключил с подрядчиком договор уступки инвестиционной доли для дальнейшего получения подрядчиком в собственность части жилых помещений. Налоговая инспекция настаивала на удовлетворении заявленных требований, мотивируя их тем, что налогоплательщик передал подрядчику не инвестиционные права по договору, а имущественные права на квадратные метры в домах-новостройках, что привело к занижению налогоплательщиком дохода на сумму, составившую стоимость реализованных имущественных прав на квадратные метры в домах-новостройках.

При рассмотрении спора суд исходил из того, что деятельность налогоплательщика в рамках инвестиционного контракта является инвестиционной в силу ст. 1 Закона об инвестиционной деятельности, поскольку налогоплательщиком внесен вклад в инвестиционный контракт в виде прав аренды на земельный участок. Следовательно, и отношения учреждения здравоохранения с третьими лицами по передаче иму-

щественного права, принадлежащего налогоплательщику по инвестиционному контракту, также носят инвестиционный характер.

Суд пришел к выводу, что отношения между налогоплательщиком и подрядчиком по спорному договору носят инвестиционный характер и не свидетельствуют о реализации товаров (работ, услуг), имущественных прав, в связи с чем отказал в удовлетворении требований налоговой инспекции о взыскании с налогоплательщика недоимки по налогу на прибыль. Таким образом, при рассмотрении описанного выше дела суды исходили из следующих предпосылок для оценки отношений как инвестиционных: 1) наличие инвестиционного вклада (в данном споре – права аренды на земельный участок); 2) приобретаемые в результате заключения инвестиционного договора права не носят вещного характера. Для правовой квалификации имело значение признание факта отчуждения прав аренды на земельный участок по инвестиционному контракту. В противном случае учреждение не могло бы приобрести инвестиционные права по договору, и как следствие, передать их по договору уступки права требования, что позволило бы налоговой инспекции обоснованно взыскать недоимку по налогу на прибыль.

В другом споре (дело № А40-149653/2015) арбитражным судом Москвы были удовлетворены требования истца об обязанности ответчика подписать акт о результатах реализации инвестиционного проекта. Судебная практика свидетельствовала о том, что единственным надлежащим способом защиты прав в рамках инвестиционного контракта является иск о понуждении к подписанию акта.

Рассматривая кассационную жалобу на решение суд первой инстанции и суда апелляционной инстанции, суд кассационной инстанции сослался на Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 1276/13 от 04.06.2013 г. (дело «Ремонтник»). Следует отметить, что в указанном Постановлении правовая позиция суда была основана на ст. 24.2 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», согласно которой объект инвестиционной деятельности, строительство которого осуществляется с привлечением внебюджетных источников финансирования на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, по договору, заключенному с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением либо унитарным предприятием до 01.01.2011 г. и предусматривающему распределение площади соответствующего объекта инвестиционной деятельности между сторонами данного договора, признается долевой собственностью сторон данного договора до момента государственной регистрации права собственности на этот объект. Президиум пришел к выводу, что уклонение стороны инвестиционного контракта, в котором участвует публично-правовое образование, от подписания акта о реализации инвестиционного проекта представляет собой неисполнение договорного обязательства, препятствующее другим его участникам оформить права на объект, созданный на их средства, поэтому иск о понуждении исполнения этого обязательства является надлежащим способом защиты их нарушенных прав.

В деле № А40-131958/2015 арбитражный суд Москвы отказал в удовлетворении первоначального и встречного исков об обязанности ответчика подписать акт о результатах частичной ре-

зультаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность), а также услуг и информации».

<sup>14</sup> Российская газета. - 1999. - 4 марта.



ализации инвестиционного контракта. Суд пришел к выводу, что инвестиционный контракт является договором о совместной деятельности и в соответствии с п. 2 ст. 1050 ГК РФ раздел имущества, находящегося в общей собственности товарищей, и возникших у них общих прав требования осуществляется в порядке, установленном ст. 252 ГК РФ, предусматривающей раздел находящегося в долевой собственности имущества между участниками по взаимному соглашению. Суд указал, что он не вправе обязать сторону подписать акт, содержащий меру ответственности одной из сторон, без ее согласия. Таким образом, требование об обязанности подписать акт о результатах реализации инвестиционного контракта, судом было признано ненадлежащим способом защиты. При этом ни в одном из Постановлений Пленума ВАС РФ и последующих Постановлениях Пленума ВС РФ не указано, какой их способов защиты прав инвестора в рамках инвестиционного контракта является надлежащим.

В рамках дела № А40-36915/2011 были рассмотрены иски о признании инвестора о признании договора аренды не действительным и выселении из занимаемых помещений. Требования истец мотивировал тем, что 15.06.2004 г. между ним и Правительством г. Москвы был заключен инвестиционный контракт, предметом которого является реализация инвестиционного проекта по строительству транспортно-пересадочного узла; в качестве соинвестора был привлечен 1-й ответчик. Истец указал, что строительство завершено, что акт о реализации инвестиционного контракта не подписан, помещения ТПУ «Планерная» между участниками инвестиционной деятельности не распределены, право собственности на объект в установленном ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» порядке не зарегистрировано. В помещениях располагаются различные организации и индивидуальные предприниматели, в том числе, ответчики, которые осуществляют по указанному адресу торговлю товарами народного потребления. По мнению истца, обжалуемые договоры аренды, заключенные между 1-ым ответчиком и остальными ответчиками, являются недействительными (ничтожными) сделками, поскольку не соответствуют требованиям ст.ст. 219, 247 и 608 ГК РФ.

Постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 24.02.2012 г. отменены постановления Девятого Арбитражного апелляционного суда от 05.12.2011 г. и решение Арбитражного суда г. Москвы от 21.10.2011 г. по делу №А40-36915/2011, которым отказано в удовлетворении исковых требований. При повторном рассмотрении иск удовлетворен. Судебные акты мотивированы установлением режима долевой собственности у участников инвестиционных отношений и невозможностью индивидуального распоряжения имуществом одним из инвесторов путем передачи его в аренду без согласия других участников долевой собственности в отсутствие регистрации права собственности на созданный объект недвижимости.

Впоследствии решение Арбитражного суда города Москвы от 07.02.2013 г. отменено по новым обстоятельствам. Суд первой инстанции применил к отношениям сторон - участников инвестиционной деятельности положения ГК РФ о долевой собственности, что явилось основанием для вывода о возможности распоряжения недвижимым имуществом путем передачи его в аренду третьим лицам исключительно с согласия всех участников долевой собственности, а приведенные ответчиком постановления ВАС РФ определили не-

возможность применения к отношениям по поводу объекта инвестиционной деятельности режима долевой собственности в отсутствие государственной регистрации права на него, то суд первой инстанции правомерно пришел к выводу о наличии оснований для пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам.

Примечательно, что производство по делу № А40-36915/2011 было прекращено в связи с отказом от исковых требований. Однако это не свидетельствует о том, что проблема защиты прав инвестора в отсутствие государственной регистрации прав на объект инвестиций при его фактическом, физическом существовании, отсутствует.

Приведенные выше дела являются всего лишь частью того, что рассматривается российскими судами помимо споров о расторжении инвестиционных договоров, взыскании инвестиционных взносов, споров, связанных с участием инвесторов на рынке ценных бумаг.

Принятое ВАС РФ Постановление от 11.07.2011 г. № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем» содержит разъяснение, согласно которому при разрешении споров, связанных с инвестиционной деятельностью, судам следует следовать правилам одной из глав 30, 37, 55, (см п. 4 Постановления). Судам разъяснено, что они обязаны определять правовую природу спорных отношений, вытекающих из договоров, связанных с инвестиционной деятельностью в сфере финансирования строительства или реконструкции объектов недвижимости, и квалифицировать их с применением норм ГК РФ о договорах купли-продажи, подряда, простого товарищества и т.д. Отказывая в признании за инвестором первичного права собственности на объекты строительства, ВАС РФ тем самым исключил из системы исков, подаваемых инвестором в защиту своих прав по инвестиционному договору, широко применявшийся вещно-правовой иск о признании права собственности на объект строительства<sup>15</sup>.

Представляется невозможным отрицать тот факт, что рассмотренные выше споры имеют особый характер, поскольку лицо, вступая в инвестиционные отношения, предполагает получение результата от вложенных средств, что отличает инвестиционные договоры от других видов договора. Экономическую и социальную значимость инвестиционных процессов нельзя недооценивать, и это обуславливает необходимость особого правового подхода к рассмотрению споров между участниками инвестиционной деятельности.

#### *Перспективы развития механизмов разрешения инвестиционных споров в ЕАЭС*

Приведенный выше анализ судебной практики показал, что, имея общую экономическую природу, состоящую в осуществлении вложения капитала в целях последующего извлечения дохода, инвестиционные правоотношения могут облекаться в различную правовую форму. Применение специальных законов об инвестициях (как Закона 1999 г., так и Закона об инвестиционной деятельности) носит в значительной степени прикладной характер. При этом наличие двух законодательных актов, регулирующих «внутренние» и иностранные инвестиции осложняет применение законодательства о предпринимательской деятельности.

<sup>15</sup> Евдокимов А. Анализ судебной практики по Постановлению Пленума ВАС РФ № 54 от 11 июля 2011 г. // Жилищное право. - 2012. - № 6. - С. 7 - 15.

Наличие иностранного элемента, рассматриваемого в качестве правового основания регулирования деятельности национальных и иностранных инвесторов посредством различных правовых актов, является важным, но не определяющим в части регулирования инвестиций. Особенности порядка разрешения инвестиционных споров составляют одну из особенностей правового режима иностранных инвестиций. При этом порядок разрешения инвестиционных споров может регулироваться не только специальными национальными актами об иностранных инвестициях, но и нормами международных договоров.

В современных российских условиях вопрос международного регулирования иностранных капиталовложений рассматривается в отрыве от содержания регулирования внутренних (национальных инвестиций). Возникающий разрыв между регулированием инвестиций отечественных и иностранных затрудняет проведение государственной политики – как внутренней, экономической, так и внешней. Представляется, что формирование благоприятного инвестиционного климата должно происходить для всех инвесторов, и национальных и иностранных. В качестве инструментов формирования благоприятного инвестиционного климата надлежит рассматривать как международные (много- и двусторонние) соглашения (договоры), так и национальное законодательство.

Для обеспечения такого рода единения представляется необходимым рассматривать в комплексе проблему модернизации национального законодательства и международных соглашений. Одним из элементов соглашений о защите капиталовложений является условие о страховании инвестиционных рисков. Механизм страхования от политических рисков является важным элементом защиты прав инвестора, особенно если принять во внимание то обстоятельство, что следствием принятия судебного решения в пользу частного инвестора не всегда становится выплата компенсации.

В целях поощрения экспорта частного капитала, составившего впоследствии основу внешнеэкономической экспансии США, была учреждена Корпорация по частным капиталовложениям (Overseas Private Investment Corporation – ОПИС). В случае нарушения прав инвестора, экспроприации собственности инвестора, инвестору США выплачивается компенсация, а к государственной корпорации ОПИС переходят все права требования в силу принципа суброгации по договору страхования. Особенностью ОПИС является крайняя политизированность ее действий: чтобы получить страхование от инвестиционных рисков, инвестор должен размещать капитал в государствах, политику которых одобряет США (требование, чтобы страна, в которую инвестируется капитал, проводила демократические преобразования и соответствовала иным критериям не всегда экономического характера). Все это может превращать страхование инвестиционных рисков в инструмент политического давления на принимающее государство. По образцу ОПИС в иных странах стали формироваться подобные организации. В частности, в Японии было учреждено агентство по страхованию экспорта и инвестиций – NEXI (Nippon Export Investment Insurance). В Германии страхование инвестиционных рисков было передано нескольким частным страховщикам – PriceWaterhouseCoopers Aktiengesellschaft, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft и Euler Hermes Deutschland AG<sup>16</sup>.

В конце 2009 г. в рамках разработки и реализации программы поддержки экспорта с России в 2011 г. Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСПАР) создано в конце 2011 г. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации между регулированием режимов, предоставляемых внутренним (национальным) и внешним (иностранным) инвесторам является важным условием формирования благоприятного инвестиционного климата. В этом случае представляется уместным говорить не только об инвестиционном климате на территории России, но и на территории государств, входящих в ЕАЭС. Представляется, что проблемой формирования благоприятного климата в ЕАЭС является то, что сформировавшееся к настоящему времени в Договоре о ЕАЭС регулирование не отражает особенностей и тенденций периода пост-глобализации и окончания действия Вашингтонского консенсуса.

Пересмотр рядом государств двусторонних договоров о защите капиталовложений (в частности, речь идет о Модельном договоре о защите капиталовложений, текст которого был утвержден Правительством Индии в 2015 г.<sup>17</sup>, а также о переговорах по выработке двустороннего соглашения о защите капиталовложений, которые ведут в настоящее время Китай и США<sup>18</sup>) мог бы быть принят во внимание при совершенствовании режима регулирования в ЕАЭС. По существу, речь идет о поисках нового баланса интересов государства – экспортера капиталов и государства – реципиента инвестиций. То, что страны, прежде выступавшие реципиентами, стали формулировать позиции, в большей степени отвечающие своим национальным интересам, заслуживает внимания, а их опыт – заимствования.

Формирование справедливого механизма разрешения споров между принимающим государством и инвестором является одним из элементов координации политики государств ЕАЭС. Поливариантность инструментов разрешения споров должна оцениваться в качестве условия формирования благоприятного инвестиционного климата. Координацию национальной правоприменительной практики государств членов ЕАЭС необходимо рассматривать в качестве одного из первых элементов в системе такой координации. В таком варианте формирование механизма обмена информацией о практике разрешения инвестиционных споров в ЕАЭС могло бы стать начальным шагом для последующей координации, как в части гармонизации законодательства, так и в части практики разрешения споров.

17 Информация о Модельном (типовом) договоре Индии помещена на сайте: <http://lawcommissionofindia.nic.in/reports/Report260.pdf>, а сам текст на сайте: [https://www.mygov.in/sites/default/files/master\\_image/Model%20Text%20for%20the%20Indian%20Bilateral%20Investment%20Treaty.pdf](https://www.mygov.in/sites/default/files/master_image/Model%20Text%20for%20the%20Indian%20Bilateral%20Investment%20Treaty.pdf) (дата обращения: 01.09.2016).

18 Текст Модельного договора США размещен на сайте: <http://www.state.gov/e/eb/ifa/bit/> (дата обращения: 01.09.2016). Информация о торговом и экономическом сотрудничестве между США и Китаем размещена на сайте Совета по деловому сотрудничеству между США и Китаем (The US-China Business Council). Информация о переговорах между США и Китаем на сайте: <https://www.uschina.org/advocacy/bilateral-investment-treaty> (дата обращения: 01.09.2016).

16 Подробнее об этом см.: <http://www.agaportal.de/pages/dia/index.html>

**ЗЕЛЕНЕВА Ирина Владимировна**

профессор кафедры мировой политики Санкт-Петербургского государственного университета,  
доктор исторических наук

## ПРОЕКТ «БОЛЬШОЙ ЕВРАЗИИ»: ВСТУПЛЕНИЕ ИНДИИ В ШАНХАЙСКУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ СОТРУДНИЧЕСТВА

В данной статье определены перспективы вступления Индии в ШОС. В 2015 году на саммите ШОС был подписан Меморандум о вступлении в организацию Индии. На основе SWOT-анализа (сильных, слабых сторон, возможностей и внешних угроз) автор приходит к выводу о том, что принятие в ШОС Индии, выводит организацию на качественно новый уровень – создания нового центра многополярного мира.

Ключевые слова: Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Индия, региональная безопасность, экономическое сотрудничество, борьба с наркобизнесом.

**ZELENEVA Irina Vladimirovna**

Ph.D. in History, Professor of World Politics sub-faculty, St. Petersburg State University

## THE «BIG EURASIA» PROJECT: INDIA'S MEMBERSHIP IN THE SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION

The SCO summit of 2015 resulted in signing of the Memorandum for India's admission to the organization. This article identifies the prospects of India joining the SCO. On the basis of SWOT-analysis (Strengths, Weaknesses, Opportunities and external Threats), author comes to the conclusion that India's membership in the SCO brings the organization to a new level, creating a new center of a multipolar world.

Keywords: Shanghai Cooperation Organization (SCO), India, regional security, economic cooperation, the fight against drug trafficking.



Зеленева И. В.

Мир меняется, грядущая технологическая революция требует не закрытия пространств, а объединения, построения новых союзов<sup>1</sup>. Наряду с глобализацией стихийно или целенаправленно формируются региональные центры экономического, политического и культурно-цивилизационного характера. Формирование концепций идентичности становится для этих региональных центров важнейшей задачей, решение которой немислимо без комплексного учета факторов внутрирегиональных и международных политических процессов на региональном и межрегиональном уровнях. Интересное определение грядущего мирового порядка XXI века дал известный российский ученый А. Кортунув. «Миропорядок XXI столетия, если он все-таки возникнет, будет иметь мало общего с либеральными теориями прошлого века, равно как и с его внешнеполитическими практиками. Образно говоря, если мировую политику XX столетия можно уподобить игре в шашки на стандартной двухмерной доске, то политика нынешнего столетия больше похожа на игру в шахматы в трехмерном пространстве. Добавим, что сам трехмерный «куб», в котором начинается новая игра, в отличие от плоской доски, к тому же еще и не статичен – его грани постоянно растут, расширяя пространство игры и увеличивая количество вариантов ходов для все большего числа игроков»<sup>2</sup>. Мир не стал безликим, процессы глобализации сопровождаются нарастающей регионализацией, которая приводит к переформатированию регионов

и формированию нового мирового порядка<sup>3</sup>. Появляются новые большие пространства, такие как «Большой Ближний Восток», «Большая Южная Азия», «Большая Евразия».

В 2017 году Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) будет отмечать свое 16-летие, за этот период происходили как количественные, так и качественные изменения. В 2016 году главы государств, входящих в ШОС, на саммите в Узбекистане подписали Меморандумы о вступлении в организацию Индии и Пакистана. Уже в 2017 году должны закончиться все процедурные моменты, и Индия должна стать полноправным членом ШОС. Вступление Индии и Пакистана в члены Организации, как прогнозируют эксперты, должно изменить стратегическое значение ШОС, учитывая нарастающий ядерный потенциал двух государств, а также то, что к середине текущего столетия Индия может занять 2-3 место в сфере мировой экономики. Поможет ли такое «включение» снизить остроту индо-пакистанского, индо-китайского конфликтов, увеличить вес экономических проектов в ШОС, и, наконец, изменится ли расстановка сил внутри организации?

Выступая на Петербургском экономическом форуме (2016 г.) Президент Российской Федерации В.В. Путин предложил масштабный геополитический и геоэкономический проект «Большой Евразии». Смысл этого проекта заключается в том, чтобы достигнуть технологического прорыва с помощью расширенных форм кооперации между государствами и интеграционными объединениями. Впервые идея создания общего геополитического пространства между Россией, Индией и

1 Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132.

2 Кортунув А. Неизбежность странного мира. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=7930#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7930#top-content) (дата обращения: 30.01.2017).

3 Фархутдинов И.З. Правовые основы и тенденции развития Евразийской экономической интеграции: сравнительный анализ междисциплинарного взаимодействия специалистов и ученых в области права государств - членов Евразийского экономического союза и СНГ (на основе деятельности Евразийского юридического журнала в 2007-2016 гг.) // Евразийская экономическая перспектива: сб. докладов / под ред. И.А. Максимцева. – М., 2016. – С. 156-166.

Китаем была озвучена премьер-министром Российской Федерации Е.М. Примаковым во время его официального визита в Дели в 1998 году.

Цель данной статьи — определить перспективы вступления Индии в ШОС как важного шага на пути к евразийской интеграции, «Большой Евразии».

Для реализации поставленной цели сформулированы следующие задачи:

– выявить сильные и слабые стороны вступления Индии в ШОС;

– выявить внешние возможности, которые получают ШОС и Индия после вступления;

– выявить внешние угрозы, стоящие на пути евразийской интеграции.

В методологическом плане исследование построено на принципах объективизма и историзма. При изучении региональных процессов были использованы институциональный подход, а так же SWOT-анализ. SWOT-анализ помогает накоплению знаний и информации на систематической основе. Как известно, SWOT – это аббревиатура английских терминов, обозначающих «сильные стороны», «слабые стороны», «возможности» и «угрозы». Внутренние положительные стороны представляют собой сильные стороны, внешние – возможности; внутренние негативные факторы – это слабые стороны, внешние – угрозы.

**Сильные стороны**

Несомненно, притягательным фактором ШОС является наличие сильных игроков.

Индия «имеет уникальный экономический опыт, особенно в банковской, финансовой сферах, программах развития... Мировой банк и МВФ прогнозируют, что в течение последующих 1–2 лет индийская экономика будет расти быстрее, чем китайская. Экономический рост продолжится и в будущем. Таким образом, индийская экономика имеет серьезный потенциал, чтобы стать важным региональным партнером»<sup>4</sup>.

Китай является первой экономикой мира по паритету покупательной способности с 2014 г. и второй экономикой по номинальному ВВП. «Товарооборот Китая с другими 5 странами ШОС увеличился с 12,22 млрд долл. в 2001 г. до 129,454 млрд долл. в 2013 г.; среднегодовой прирост составил 68,5 %. Китай стал самым важным внешним рынком для других стран – членов ШОС. Суммарные инвестиции Китая в другие страны – члены ШОС приближаются к 30 млрд долл»<sup>5</sup>.

Россия – одна из ведущих космических держав мира, мировой лидер по количеству запусков космических аппаратов, крупнейший экспортер топлива в области атомной промышленности, один из крупнейших мировых производителей и экспортеров программного обеспечения и информационных технологий. Мировой лидер в производстве сверхмощных волоконных лазеров (80 % мирового рынка). Кроме того, он обладает большими природными ресурсами на Земле.

Безусловно, сильной стороной ШОС является солидный интеллектуальный потенциал. В 2008 году на совещании министров образования государств-членов ШОС был подписан документ об учреждении университета Шанхайской организации сотрудничества. Университет ШОС функционирует как сеть уже существующих университетов в государствах этой

организации. В качестве главной цели ставится совместная подготовка высококвалифицированных кадров на основе согласованных инновационных образовательных программ по специальностям, представляющим приоритетный интерес для экономического и социального развития стран-членов организации ШОС. Также большое внимание уделяется развитию интеллектуального потенциала молодежи стран-членов ШОС. В целях укрепления многообразного сотрудничества проходят конференции, Недели науки, Молодежные форумы ШОС по предпринимательству и приграничному сотрудничеству. В Молодежном форуме приняли участие молодые предприниматели, лидеры общественных организаций, представители государств, органов власти из России, Китая, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Индии, Белоруссии, Пакистана, Ирана, Монголии, Шри-Ланки. Общее количество участников – около 2 000 человек<sup>6</sup>. Продолжается активное сотрудничество университетов Китая и России. Одним из важнейших проектов такого сотрудничества стало создание Ассоциации технических университетов России и Китая (АТУРК)<sup>7</sup>.

**Слабые стороны**

Несмотря на то, что ШОС – динамично развивающаяся международная организация, есть определенные проблемы, замедляющие ее рост и развитие. Не всегда удается найти консенсус по важным вопросам. Отсутствие организационных и финансовых инструментов не способствует взаимному сотрудничеству. Необходимо создать Банк развития ШОС, который способствовал бы торгово-экономическому сотрудничеству, инвестиционным проектам<sup>8</sup>, поиску новых игроков, подключение новых стран к этим проектам. Существенно разнятся подходы, например российский и китайский, к созданию Банка развития ШОС, но всех объединяет общая цель – необходимость получить совместный институт развития, который будет давать деньги на длительный срок на выгодные всем проекты на выгодных всем условиях, по льготной ставке. Тут противоречий ни у кого нет, поэтому можно надеяться, что Банк развития ШОС появится в краткосрочной перспективе.

Еще одним из очевидных слабых сторон ШОС является «незаконченность проектов». Как полагает российский ученый С. Лузянин, «университет ШОС» в настоящее время явно сбавил обороты. Виртуальная сеть из нескольких десятков университетов шести стран, включая дистанционные программы обучения, так и осталась виртуальной. Трудно точно сказать, сколько реальных дипломов получили выпускники, и какие государства они (выпускники) представляют. Возможно, что в будущем проект может получить «второе дыхание», если будет создана соответствующая финансовая основа<sup>9</sup>.

Приоритетной стратегией ШОС является борьба с терроризмом, наркобизнесом<sup>10</sup>. В самом начале своего суще-

4 Сингх Рой Индия И ШОС: Выстраивая более тесные связи с Евразийским регионом. Ежегодник ИМИ. – 2015. – Выпуск 2 (12). – М: Институт Международных Исследований. Издательство «МГИМО-Университет». – С. 96.

5 Ли Синь Проблемы экономического сотрудничества ШОС, «Экономического Пояса Шелкового Пути» и Евразийского Экономического Союза. Ежегодник ИМИ. – 2015. – Выпуск 2 (12). – М: Институт Международных Исследований. Издательство «МГИМО-Университет». – С. 57

6 Золочевский В.С. Молодежные проекты ШОС. Ежегодник ИМИ. – 2015. – Выпуск 2 (12). – М: Институт Международных Исследований. Издательство «МГИМО-Университет». – С. 74

7 Цой Е.Б. Образовательные и культурные проекты ШОС в Новосибирском Государственном Техническом Университете: Опыт и перспективы. Ежегодник ИМИ. – 2015. Выпуск 2 (12). – М: Институт Международных Исследований. Издательство «МГИМО-Университет». – С. 85

8 Фархутдинов И.З. Доступ и защита иностранных инвестиций в международном праве // Журнал российского права. – 2005. – № 2 (98). – С. 119-130.

9 Лузянин С.Г. Модель развития Шанхайской Организации Сотрудничества на 2015 год – Ежегодник ИМИ. – 2015. – Выпуск 2 (12). – М: Институт Международных Исследований. Издательство «МГИМО-Университет». – С. 40

10 Погодин С. Н., Тараканова Т. С. Эволюция концептуальных подходов Российской Федерации к оценке роли Шанхайской Организации Сотрудничества // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 47-49.

ствования ШОС предлагала сформировать «пояс наркобезопасности» вокруг Афганистана для защиты стран – членов Организации. В 2002 году ШОС создала Региональную антитеррористическую структуру (РАТС), которая начала действовать в 2004 г. РАТС нацелена на изучение движения региональных террористических групп и обмен информацией о контртеррористической политике. РАТС также координирует военные учения среди членов Организации в рамках обучения военных сил. Однако сегодня РАТС является только координирующим центром в рамках ШОС. Создание «пояса наркобезопасности» без таких стран, как Пакистан и Иран, не являвшихся членами ШОС, не приносило желаемых результатов.

#### Возможности

Вступление в ШОС такой динамично развивающейся страны как Индия, с населением более 1,5 млрд. человек, открывает странам организации дополнительные возможности с точки зрения их экономического и торгового потенциала. Индия, в первую очередь, представляет собой огромный дополнительный рынок, а в случае реализации проекта зоны свободной торговли в рамках ШОС, торговый потенциал и, следовательно, благополучие всего региона ШОС вырастет в разы. Поскольку одной из целей Индии на текущий момент является значительное увеличение торгового оборота с Россией до 2025 года, вступление Индии в ШОС позволит достичь установленных целей<sup>11</sup>.

Для обеспечения энергетической безопасности Индия заинтересована в сотрудничестве в рамках ШОС. Энергетический клуб ШОС, созданный в 2013 году, нацелен на углубление взаимодействия между производителями, транзитерами и потребителями энергоресурсов, реализацию совместных проектов, развитие сотрудничества в области развития энергетических технологий и энергетической безопасности.

В числе приоритетных задач ШОС с самого начала значились обеспечение региональной безопасности, противодействие терроризму, экстремизму, сепаратизму, а также транснациональной организованной преступности и незаконному обороту наркотиков.

Россия и Китай сотрудничают в области противодействия терроризму и проводят совместные антитеррористические учения. Учения под кодовым названием «Мирная миссия» регулярно проводятся с 2005 г. Их основными целями является повышение боевой готовности антитеррористических подразделений и укрепление оперативного взаимодействия между компетентными органами государств-членов ШОС<sup>12</sup>. Индия заинтересована в поддержании безопасности в Центральной Азии, и, в свою очередь, является оплотом стабильности и динамичного развития в этом регионе. Более того, вице-президент индийского исследовательского фонда «Обсервер» Нандан Унникришнан заявил, что «Индия – это растущая держава, она должна учиться вести себя как глобальная держава, должна развивать эти навыки». Он отметил, что в ШОС состоит Россия, которая является одной из ведущих мировых держав и «понимает глобальное мышление». Также он сказал, что «ШОС сейчас в процессе становления как сильнейшая региональная организация по вопросам безопасности в этой части мира. Поэтому Индия делает серьезную ставку на укрепление региональной безопасности и делает это через ШОС. Кроме того, ШОС является важным механизмом в обеспечении мира и стабильности в регионе, что также интересно

Индии»<sup>13</sup>. В сфере безопасности Индия для ШОС представляет собой большой интерес, поскольку это государство обладает мощными экономическими, людскими и стратегическими ресурсами, которые, в рамках ШОС и принятых ей договорах о коллективной безопасности, станут мощнейшим инструментом в борьбе с терроризмом и экстремизмом, обеспечат комплексную защиту стран ШОС.

#### Угрозы

ШОС долгое время откладывала принятие новых членов в свой состав. Негласный мораторий, который сохранялся с 2006 года, объяснялся небольшим сроком существования организации; её нестабильностью, боязнью утратить эффективность организации в качестве актора международных отношений. Причиной этому может стать множество факторов: среди них, в первую очередь, необходимо выделить существующие противоречия между Индией и Китаем. У этих государств сложная история двусторонних отношений; сегодня обе страны стремятся к мировому лидерству, причём средство достижения этого лидерства у них одно – быстрый экономический рост. Здесь стоит заметить, что темпы роста ВВП этих стран в 2015 году были приблизительно равны: 7,3 %<sup>14</sup> (Индия) и 6,9 %<sup>15</sup> (Китай), хотя Китай и значительно превосходит Индию по номинальному объёму ВВП – \$10,98 триллионов против индийских \$2,091<sup>16</sup>. Таким образом, экономическое соперничество может помешать эффективному взаимодействию этих стран внутри организации, а соответственно снизит её вес на международной арене.

Необходимо добавить, что важным условием Китая на вступление Индии в ШОС было одновременное присоединение Пакистана к организации, с которым у Индии сохраняется затяжной территориальный конфликт. Китай и Пакистан же сегодня всячески стремятся к укреплению дружественных отношений. Китай отстаивает право Пакистана на Кашмир, а Пакистан поддерживает Китай в притязаниях на Тибет, Синьцзянь и Тайвань. Это на самом деле является очень серьезной угрозой для выстраивания партнерских отношений между этими странами и Индией в рамках ШОС.

Очень важным фактом, вызывающим опасения, является активное сотрудничество Индии и США. Сегодня происходит значительное сближение этих стран, особенно в вопросах обеспечения безопасности в АТР. США выделяют более широкий регион: в военной стратегии называется Индо-Тихоокеанский регион<sup>17</sup>. США и Индия проводят совместные военные учения «Малабар»; в 2007, 2009, 2014-2016 годах в этих учениях также принимала участие Япония<sup>18</sup>, что дало повод говорить о формировании так называемого индо-тихоокеанского треугольника. Для США данные учения, в первую очередь, – способ сдержать Китай в этом регионе. Несмотря на то, что ШОС не

11 До 2025 года Индия планирует повысить объем торгового оборота с Россией до \$35 млрд // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.infoshos.ru/ru/?idn=15319> (дата обращения: 30.01.2017).

12 Васильев Л.Е. Сотрудничество России и Китая в сфере безопасности ШОС, 2015 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/download/90905740.pdf> (дата обращения: 30.01.2017).

13 Эксперт: Индия сможет научиться в ШОС вести себя как глобальная держава, 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/world/20160624/1451056898.html> (дата обращения: 30.01.2017).

14 The World Factbook. South Asia. India. [Электронный ресурс] CIA. Library. Publications. Resources. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html> (дата обращения: 30.01.2017).

15 The World Factbook. East & South-East Asia. China. CIA. Library. Publications. Resources. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> (дата обращения: 30.01.2017).

16 Ibid

17 Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. Washington: Department of Defense. - 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf) (дата обращения: 30.01.2017).

18 The Diplomat. US, Japan, and India Kick off 2016 Malabar Exercise. June 12, 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://thediplomat.com/2016/06/us-japan-and-india-kick-off-malabar-2016/>

является военно-политическим блоком, для обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом страны организации проводят совместные военные учения. Это может вызвать столкновение интересов, прежде всего, России, Китая и Индии. Вступление такого большого государства, как Индия, скорее всего, потребует за собой ввода третьего официального языка организации, расширения Секретариата и Региональной антитеррористической структуры. Индия обладает всеми признаками страны-лидера и, безусловно, постарается занять в ШОС место наравне с Россией и Китаем. Процедура присоединения Индии и Пакистана началась ещё летом 2015 года, но только в 2016 страны подписали Меморандумы об обязательствах пройти все процедуры для начала полноправного членства в организации. Это свидетельствует о том, что разработанные правила принятия новых членов недостаточно просты и удобны, для более гибкого взаимодействия с потенциальными участниками.

#### Выводы

Принятие в ШОС Индии, выводит организацию на качественно новый уровень, можно говорить о ШОС, как о новом центре возникающего многополярного мира. Со вступлением в ШОС Индии и Пакистана государствами-членами организации станут четыре ядерные державы – Россия, Китай, Индия и Пакистан. Общая численность населения на пространстве ШОС составит около 3,5 млрд человек, а совокупный ВВП примерно 30 трлн долларов. В то же время Индия и Китай остаются наиболее энергично развивающимися экономическими системами мира<sup>19</sup>.

Важно то, что расширение ШОС даст дополнительный импульс экономическому сотрудничеству в рамках организации. Поэтому особое внимание следует уделить конкретным структурам и проектам многостороннего экономического взаимодействия. Среди них наиболее перспективными можно считать следующие: начало активной деятельности Энергетического клуба, поскольку в ШОС входят несколько крупных поставщиков (Иран, Россия, Казахстан) и импортеров (Китай, Индия) энергоресурсов; создание и начало работы Банка развития ШОС, способного финансировать многосторонние экономические проекты.

В перспективе есть также все основания полагать, что ШОС после своего расширения будет играть чуть ли не решающую роль в вопросах Афганистана и террористической угрозы.

Вступление новых членов (Индии и Пакистана) – это шанс урегулировать проблемы между этими государствами, что в еще большей мере укрепит авторитет ШОС. Однако есть и другие предположения, в частности, что давний индо-пакистанский конфликт увеличит риски для ШОС, увеличит количество противоречий при согласовании позиций участников по ключевым вопросам развития региона.

#### Пристатейный библиографический список

1. Васильев Л.Е. Сотрудничество России и Китая в сфере безопасности ШОС, 2015 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/download/90905740.pdf> (дата обращения: 30.01.2017).
2. Володин А. ШОС: поле сопряжения интересов // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.news-front.info/2016/07/03/shos-pole-sopryazheniya-interesov-andrej-volodin/> (дата обращения: 30.01.2017).

3. До 2025 года Индия планирует повысить объем торгового оборота с Россией до \$35 млрд // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.infoshos.ru/ru/?idn=15319> (дата обращения: 30.01.2017).
4. Ермолина М. А., Капустина М. А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
5. Золочевский В. С. Молодежные проекты ШОС. Ежегодник ИМИ. – 2015. Выпуск 2 (12). – М: Институт Международных Исследований. Издательство «МГИМО-Университет».
6. Кортунов А. Неизбежность странного мира // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=7930#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7930#top-content)
7. Ли Синь. «Проблемы экономического сотрудничества ШОС, «Экономического Пояса Шелкового Пути» и Евразийского Экономического Союза» Ежегодник ИМИ. – 2015. – Выпуск 2 (12). – М: Институт Международных Исследований. Издательство «МГИМО-Университет».
8. Лузянин С.Г. Модель развития Шанхайской Организации Сотрудничества на 2015 год – Ежегодник ИМИ. – 2015. – Выпуск 2 (12). – М: Институт международных исследований. Издательство «МГИМО-Университет».
9. Погодин С. Н., Тараканова Т. С. Эволюция концептуальных подходов Российской Федерации к оценке роли Шанхайской Организации Сотрудничества // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
10. Сингх Рой. «Индия и ШОС: Выстраивая более тесные связи с Евразийским регионом». Ежегодник ИМИ. – 2015. – Выпуск 2 (12). – М: Институт Международных Исследований. Издательство «МГИМО-Университет».
11. Фархутдинов И.З. Доступ и защита иностранных инвестиций в международном праве // Журнал российского права. – 2005. – № 2 (98). – С. 119-130.
12. Фархутдинов И.З. Правовые основы и тенденции развития Евразийской экономической интеграции: сравнительный анализ междисциплинарного взаимодействия специалистов и ученых в области права государств – членов Евразийского экономического союза и СНГ (на основе деятельности Евразийского юридического журнала В 2007-2016 годах) // Евразийская экономическая перспектива. Сборник докладов / под ред. И. А. Максимцева. – М., 2016.
13. Цой Е.Б. Образовательные и культурные проекты ШОС в Новосибирском Государственном Техническом Университете: Опыт и перспективы. Ежегодник ИМИ. – 2015. – Выпуск 2 (12). – М: Институт Международных Исследований. Издательство «МГИМО-Университет».
14. Эксперт: Индия сможет научиться в ШОС вести себя как глобальная держава, 2016 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/world/20160624/1451056898.html>
15. The World Factbook. South Asia. India [Электронный ресурс] // CIA. Library. Publications. Resources. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html> (дата обращения: 30.01.2017).

<sup>19</sup> Володин А. ШОС: поле сопряжения интересов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.news-front.info/2016/07/03/shos-pole-sopryazheniya-interesov-andrej-volodin/> (дата обращения: 30.01.2017).

## **Мишальченко Юрий Владимирович**

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского института Всероссийского государственного университета юстиции, профессор

## **Яцкина Анастасия Викторовна**

инструктор группы по боевой и специальной подготовке отдела кадров ФКУ «Исправительная колония № 6 УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области», старший лейтенант внутренней службы

## **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ СНГ, ЕАЭС И ЕС**

В статье проведен обзор деятельности Европейского суда по правам человека в ЕС, определены проблемы, сопряженные с порядком судопроизводства в ЕСПЧ. Авторы приводят статистические данные, мнения представителей органов власти, на основании которых формируются предложения о создании международного регионального органа судебной защиты для защиты прав граждан в СНГ и ЕАЭС.

Ключевые слова: проблемы деятельности Европейского суда по правам человека; права человека и гражданина; СНГ; ЕАЭС; Экономический суд СНГ; Европейский Союз; постановления ЕСПЧ.

## **MISHALCHENKO Yury Vladimirovich**

Ph.D. in Law, professor of the Department of constitutional and international law of the St. Petersburg Institute of Russian State University of Justice, professor

## **YATSKINA Anastasia Viktorovna**

the instructor group for combat and special training of the personnel Department federal state institution «Penal colony No. 6 UFSIN of Russia by St. Petersburg and Leningrad region»

## **INTERNATIONAL LEGAL CAPACITY OF JUDICIAL PROTECTION OF CITIZEN'S RIGHTS INTEGRATION ASSOCIATIONS OF THE CIS, THE EAEU AND THE EU**

The article gives an overview of the activities of the European court of human rights in the EU, identified the problems associated with the procedure to the ECHR. The authors cite statistics, opinions of authorities on the basis of which generated proposals for the creation of a body of judicial protection at the supranational level in order quality of protection of citizens' rights integration associations of the CIS and the EAEU.

Keywords: problems of the European court of human rights; the rights of man and citizen; the CIS; the EAEU; the Economic court of the CIS; the EU; the mechanism of pilot judgments of the ECHR.

В настоящее время Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ) выполняет задачу на наднациональном уровне по защите прав и свобод граждан государств, входящих в Совет Европы. Данный международный судебный орган был создан в целях реализации европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция), принятой 10 государствами — членами Совета Европы (Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Франция) 4 ноября 1950 г. в Риме. Преамбула Конвенции провозглашает основные задачи этого международного акта, цель которого — защита и развитие прав человека и основных свобод.

Вступление Российской Федерации в Совет Европы в 1996 году отождествляется с принятием обязательств, закрепленных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Государства, ратифицировавшие Конвенцию и Протоколы к ней, признают обязательность юрисдикции Европейского суда по правам человека в вопросах толкования и применения Конвенции. Однако Европейский суд по правам человека, являясь дополнительной международной гарантией обеспечения прав человека, механизмом защиты прав человека и основных свобод в случае неудовлетворенности решениями соответствующих национальных судов, в силу определенных факторов не справляется должным образом в своей деятельности в отношении некоторых государств.

Европейский суд по правам человека главным образом уполномочен рассматривать индивидуальные жалобы. Именно в рассмотрении индивидуальных жалоб сосредоточено более 99% деятельности ЕСПЧ. С 1 января 2016 г. по 1 ноября 2016 г. в ЕСПЧ рассмотрено 31 676 жалоб; поступило 41 250 новых жалоб (только те жалобы, которые надлежащим образом оформлены и подлежат рассмотрению Судом (остальные рассматриваются Секретариатом ЕСПЧ); 12 500 жалоб ожидало регистрации. Общее количество жалоб по итогам 2016 года составляет приблизительно 74 250<sup>1</sup>.

Главными проблемами в работе ЕСПЧ для граждан стран Содружества Независимых государств (далее — СНГ) и для граждан стран Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) являются:

– перегруженность ЕСПЧ. Соотношение количества рассмотренных ЕСПЧ дел и поданных в ЕСПЧ жалоб непропорционально. Статистика показывает, что на 31 декабря 2016 г. на рассмотрении суда находилось приблизительно 74 250 жалоб, ЕСПЧ фактически не справляется с таким большим количеством жалоб;

1 Режим доступа: <https://roseurosud.org/espch/evropejskij-sud-popravam-cheloveka#staty> (дата обращения: 28.01.2017).

– длительность рассмотрения жалоб. Срок рассмотрения жалобы в среднем составляет 5–6 лет с момента ее подачи до вынесения судом постановления;

– языковой барьер. Заявитель имеет дополнительные расходы в связи с использованием услуг профессионального переводчика, так как жалоба должна быть подана на одном из официальных языков, установленных Конвенцией (английский и французский), на которых ведется делопроизводство и переписка между ЕСПЧ, государством-ответчиком и процессуальными лицами;

– значительные расходы на проживание во Франции на время рассмотрения дела в ЕСПЧ и проезд до места нахождения ЕСПЧ (г. Страсбург, Франция);

– высокая стоимость юридических услуг в европейских странах. Несмотря на то, что процедура обращения и рассмотрения жалобы в ЕСПЧ бесплатна, заявитель, как правило, несет значительные расходы на оплату услуг адвоката и переводчика. Лишь в случае положительного исхода дела суд может обязать ответчика выплатить не только компенсацию по нарушенным правам, но и компенсацию за услуги адвоката. Однако заявителям не может быть гарантирован положительный исход дела;

– недоверие некоторых заявителей по поводу действительной объективности решений ЕСПЧ в связи с применением санкций против РФ (возможно санкции порождают основания для конфликта между гражданами и в случае неудовлетворенности решениями соответствующих национальных судов нелогично обращаться за помощью к международному судебному органу, расположенному на территории государств, применяющих санкции);

– внешнеполитические события – проблемы, связанные с мигрантами из арабских стран в Европе являются первостепенными, тем самым переносятся решения проблем граждан СНГ и ЕАЭС на второй план.

Вышесказанное подтверждает актуальность создания для стран СНГ, ЕАЭС международного судебного органа, аналогичного ЕСПЧ. Это могло бы содействовать эффективной защите прав граждан данных интеграционных объединений квалифицированными судьями международного суда.

Процессы интеграции на евразийском пространстве подчеркивают совместимость евразийских и европейских ценностей в культурах народов стран СНГ, ЕАЭС. Евразийская интеграция предполагает равноправное сотрудничество с согласованной бюджетно-налоговой и макроэкономической политикой, свободным перемещением товаров и услуг, рабочей силы, капиталов, сформированной системой защиты прав граждан. Одним из важных факторов устойчивого развития процессов евразийской интеграции является защита прав и свобод граждан в международной и региональной судебных системах.

В правовой системе Содружества Независимых Государств уже успешно действует региональный судебный орган – Экономический суд СНГ. С 1 января 2015 года начал свою деятельность Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд ЕАЭС), основной целью которого является обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами ЕАЭС Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза, международных договоров в рамках Союза.

В целях защиты прав граждан интеграционных объединений СНГ и ЕАЭС, а также в связи с проблемами в работе ЕСПЧ возникает вопрос о необходимости создания обособленного

наднационального судебного органа, или целесообразности предоставления возможности защиты прав и свобод граждан стран СНГ, ЕАЭС уже более 20 лет назад созданному Экономическому суду СНГ, расширив его полномочия и компетенцию по защите прав и свобод граждан стран СНГ, ЕАЭС в Соглашении о статусе Экономического суда Содружества Независимых Государств.

На сегодняшний день существует множество суждений по поводу неиспользованного потенциала Экономического суда СНГ. Ярким подтверждением данной позиции является доклад о деятельности Экономического Суда Содружества Независимых Государств за 2015 год под руководством Председателя Экономического Суда СНГ Л.Э. Каменковой (г. Минск, 2016 г.):

«Анализ статуса Суда, закрепленного в его учредительном акте, имеющейся судебной практики, а также наличие значительного числа обращений в Суд как юридических лиц, так и граждан, свидетельствует о его широких потенциальных возможностях в различных сферах международных отношений, не ограничиваясь только лишь сферой экономических обязательств государств – участников СНГ.

В частности, дела о толковании актов Содружества, регулирующих экономические отношения, составляют лишь около 15 % от общего количества рассмотренных Судом дел о толковании. В остальном – это дела, касающиеся социально-экономических прав граждан (около 40%), статуса и полномочий органов и организаций в рамках СНГ (около 12%), взаимодействия высших арбитражных, хозяйственных, экономических и других судов государств – участников СНГ по вопросам их процессуальной деятельности (около 7%), учредительных документов СНГ (около 5%) и др.»<sup>2</sup>.

Трудно переоценить роль Экономического суда СНГ в деятельности по обеспечению выполнения экономических обязательств в рамках СНГ. В условиях современного развития евразийской интеграции происходит смещение акцентов экономического сотрудничества в сторону Евразийского экономического союза, при этом учитывая максимально широкий спектр направлений сотрудничества в рамках СНГ (как в экономической сфере, так и в гуманитарной, правовой, сфере безопасности и др.), должным образом создаются обоснованные предпосылки для расширения *de jure* и *de facto* предметной юрисдикции судебного органа Содружества.

Однако, расширив полномочия Экономического суда СНГ существует большая вероятность возникновения проблемы перегруженности в его деятельности. Неоспоримым остается и тот факт, согласно которому при создании органа судебной защиты граждан интеграционных объединений СНГ, ЕАЭС, его организационно-правовая основа должна исходить не только из основополагающей нормативной базы СНГ (Экономического суда СНГ), но также необходимо учитывать юрисдикцию ЕАЭС. В мировой практике деятельность значимых судебных учреждений в экономической сфере выступает обособленной инстанцией, разграничивается с деятельностью судебных органов, направленных на защиту прав и свобод граждан (гражданских, уголовных и т.д.).

Говоря о компетенции Суда Евразийского экономического союза, необходимо отметить, что данный орган не призван разрешать споры, вытекающие непосредственно из имущественных споров, возникших между субъектами коммерческой деятельности. В соответствии со статутом Суда ЕАЭС,

2 Доклад Экономического Суда Содружества Независимых Государств за 2015 год / Экономический Суд СНГ. – Минск, 2016. – 54 с.



все требования о возмещении убытков или иные требования имущественного характера оставляются без рассмотрения. Основной целью деятельности Суда ЕАЭС является – обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами союза Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках союза, международных договоров союза с третьей стороной и решений органов ЕАЭС.

Компетенция Европейского суда по правам человека включает возможность оценивать деятельность национальных правоприменительных органов. В соответствии со ст. 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод государства-участники обязаны исполнять постановления Европейского суда по любому делу, в котором они являются сторонами. Особое внимание привлекает выработанный Европейским судом по правам человека механизм пилотных постановлений, который применяется с 2004 года, а в 2011 году был внесен в Регламент ЕСПЧ. Пилотное постановление принимается по одному и тому же вопросу в случае многочисленных повторных жалоб. В данном случае Суд указывает на системную проблему, приводящую к нарушению, при этом дает государству указания по разрешению данной проблемы.

В ответ на первое пилотное Постановление по России «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)» был принят Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», а также Федеральный закон от 30.04.2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Однако, как показала практика, проблема неисполнения судебных актов в разумный срок не была решена положительно, так как Закон № 68-ФЗ распространяется только на определенные категории дел, что послужило основанием для возникновения новых жалоб в Европейский суд по правам человека. Так, в деле «Илюшкин и другие против Российской Федерации» обжаловалась неэффективность нового средства правовой защиты, введенного после принятия пилотного Постановления Европейского суда по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)», в делах о неисполнении национальных решений, обязывающих органы власти предоставить жилье.

В российском законодательстве вопрос исполнения постановлений Европейского суда по правам человека обострился после принятия 14 июля 2015 года Конституционным Судом РФ Постановления № 21-П, признающим возможность неисполнения постановлений ЕСПЧ, а также принятия в последующем Федерального конституционного закона от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Таким образом, Конституционный Суд РФ получил право выносить постановления о невозможности исполнения в целом или в части решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд РФ.

Данные документы существенно влияют на сложившуюся систему и практику исполнения постановлений Европейского суда по правам человека, подрывают саму идею европейского правосудия, представляя институт ЕСПЧ неспособным долж-

ным образом стимулировать государство к решению действительно повторяющихся системных проблем.

Большая вероятность того, что защита прав и свобод граждан в международной и региональной судебных системах государств СНГ и ЕАЭС будет более согласованной и успешной благодаря интеграции на евразийском пространстве, через совместимость европейских и евразийских ценностей в культурах народов стран СНГ, ЕАЭС, имеет место быть.

В случае создания регионального постоянно действующего органа судебной защиты государства подтвердят свою готовность в принятии на себя обязательств по предоставлению реальной возможности гражданам интеграционных объединений СНГ и ЕАЭС по защите их прав, тем самым абстрагируясь от многочисленных проблем, сопряженных с порядком судопроизводства в ЕСПЧ.

Должна быть организована работа органов власти и ведущих экспертов в области права и экономики СНГ и ЕАЭС в целях проявления истинной политической воли в создании нового уникального международного регионального органа судебной защиты, успешное функционирование и устойчивость которого должны способствовать качественному обеспечению защиты прав и свобод граждан интеграционных объединений СНГ, ЕАЭС.



## **ГАЛЬЦИНА Дарья Александровна**

магистр международных отношений, руководитель аппарата Евразийского центра интеграционных исследований и коммуникаций – Секретариата Делового совета ЕАЭС

## **ФИЛАТОВА Ольга Георгиевна**

кандидат философских наук, доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении, Санкт-Петербургский государственный университет

### **КОММУНИКАЦИЯ БИЗНЕСА И НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ: ЕС И ЕАЭС**

В статье анализируется модель коммуникаций между бизнесом и наднациональными институтами Европейского Союза. Выделены и описаны основные форматы коммуникации, используемые в практике коммуникационного взаимодействия между предпринимательскими кругами и властью ЕС. Для Евразийской экономической комиссии подготовлены конкретные рекомендации, способствующие выходу на качественно новый уровень диалога «бизнес-наднациональный институт».

**Ключевые слова:** коммуникация, бизнес, власть, интеграция, наднациональный институт, ЕС, ЕАЭС, лоббизм.

## **GALTSINA Daria Aleksandrovna**

Master in International Relations, Head of the office of Eurasian Centre for Integration Studies and Communications – Secretariat of EAEU's Business Council

## **FILATOVA Olga Georgievna**

Ph.D. in Philosophy, associate professor, Saint Petersburg State University

### **COMMUNICATION BETWEEN BUSINESS AND SUPRANATIONAL INSTITUTIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF REGIONAL INTEGRATION: EU VS EAEU**

The article analyzes the model of communication between business and the supranational institutions of the European Union. The authors identified and described the main communication formats that are used in the practice of the communicative interaction between the business community and the EU authorities. Specific recommendations were prepared for the Eurasian Economic Commission that would contribute a qualitatively new level of dialogue «business supranational institution».

**Keywords:** communication, business, authorities, integration, supranational institution, EU, EAEU, lobbying.



Гальцина Д. А.



Филатова О.Г.

## **Введение**

Экономические и политические реалии XXI века диктуют странам необходимость поиска новых возможностей для кооперации и сотрудничества<sup>1</sup>. Исключением не стал и евразийский регион, где 1 января 2015 года появилось новое региональное интеграционное объединение – Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в который на сегодняшний день входят Армения, Беларусь, Казахстан, Россия и Кыргызстан. Сегодня евразийский вектор является основным направлением во внешнеэкономической политике России и стран, входящих в ЕАЭС.

ЕАЭС создан в целях всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных экономик и создания условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов<sup>2</sup>. Для достижения этих целей и выработки скоординированной единой политики, в формировании которой учтены

интересы всех участников интеграции, в 2012 году создан наднациональный орган стран ЕАЭС – Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК).

Лидерами стран, входящих в ЕАЭС, неоднократно подчеркивался экономический приоритет эффектов от процессов евразийской интеграции. Бизнес является не только ключевым стейкхолдером, но и основным получателем выгод от тех позитивных следствий, которые возникают в результате успешного хода интеграции.

Улучшение условий для ведения бизнеса является одним из приоритетов работы Комиссии. В ЕЭК выстроена и достаточно успешно функционирует система институтов для работы с предпринимательским сообществом. При Комиссии на постоянной основе работают Консультативные комитеты, в которые входят как чиновники и эксперты, так и представители предпринимательского сообщества стран ЕАЭС. Всего при Коллегии Комиссии функционирует 20 Консультативных комитетов, в том числе по вопросам предпринимательства, торговле, нефти и газу, интеллектуальной собственности, финансовым рынкам и др. В 2012 году был создан Консультативный совет по взаимодействию Евразийской экономической комиссии и Белорусско-Казахстанско-Российского Бизнес-диалога. Он стал функционирующей площадкой, на которой ЕЭК и

1 Фархутдинов И. З. Евразийское правовое пространство: проблемы и пути их преодоления // Евразийский юридический журнал. – 2009. – № 5 (12). – С. 4-6.

2 О Союзе // Официальный сайт Евразийского экономического союза. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eaeunion.org/#about> (дата обращения: 30.01.2017).

представители бизнес-ассоциаций взаимодействуют и обсуждают системные и стратегические вопросы функционирования ЕАЭС<sup>3</sup>. В 2015 году, когда к Союзу присоединились новые участники, начала реализовываться идея создания Делового совета из представителей бизнес-ассоциаций стран ЕАЭС, развивающего в более углубленном формате работу Консультативного совета. В мае 2016 года Деловой совет избрал своим Президентом В.Б. Христенко – первого Председателя Евразийской экономической комиссии.

В целях устранения избыточных административных барьеров для эффективного развития бизнеса в странах ЕАЭС Комиссией проводится экспертиза эффективности разрабатываемых нормативных актов ЕЭК, затрагивающих интересы предпринимателей. В 2015 году в практику деятельности ЕЭК внедрена оценка регулирующего воздействия проектов решений Комиссии с целью устранения излишних административных барьеров.

Однако, несмотря на то, что руководством Союза предпринимаются шаги для организации эффективной коммуникации с бизнес-сообществом, пока рано говорить о том, что результат этих действий привел к полноценному результату. В связи с этим важно обратить внимание на опыт коммуникации Европейского Союза как самого эффективного на данном этапе интеграционного объединения.

В данной статье предпринята попытка провести анализ опыта властей Европейского Союза, который может стать важным фактором в формировании эффективной линии коммуникации руководителями Евразийского экономического союза.

Эмпирическая база представленного ниже исследования состоит из официальных документов материалов научных, общественных и профессиональных дискуссий, результатов научно-исследовательских работ, материалов сайтов наднациональных институтов Европейского и Евразийского экономического союзов.

### 1. Обзор теоретических источников

Теоретико-методологической основой данной работы является неофункциональный подход, в рамках которого исследуется значительное влияние бизнеса на развитие интеграции и процесс принятия решений. Неофункционализм подчеркивает роль элит, заинтересованных в интеграции. Пределы поиска общего знаменателя слишком узки, чтобы объяснить успех интеграции – утверждают теоретики этого направления. Интеграция может быть успешной только в том случае, если она опирается непосредственно на заинтересованные группы, «обходя» государства и противоречия между ними. Группы сначала находят общий интерес, затем формулируют меры, необходимые для успеха, а потом уже вовлекают государства. Другими словами, реальными субъектами интеграции выступают не руководители государств, а негосударственные образования и их коалиции. Среди ключевых агентов интеграции – бизнес, транснациональные корпорации, ученые, деятели культуры и образования – все те, кто ценит свободу передвижения, европейские ценности и культуру<sup>4</sup>.

Различные аспекты взаимодействия бизнеса и власти в ЕС были исследованы в работах, посвященных общим вопросам европейского лоббирования, анализу влияния раз-

личных акторов лоббирования, отраслевому лоббизму, деятельности европейских федерации бизнеса и регулированию лоббистской деятельности. Один из наиболее влиятельных исследователей европейского лоббизма, Р. ван Шенделен<sup>5</sup>, изучал проблему европейской демократии в условиях доминирующего влияния представителей интересов, коммуникации между представителями интересов и европейскими властями, скоординированность действий лоббирующих акторов на национальном и общеевропейском уровне<sup>6</sup>.

Исследования, посвященные деятельности влиятельных европейских федераций бизнеса, проведены К. Деквирт<sup>7</sup>, М.Г. Коулсом<sup>8</sup>, М. Преннером<sup>9</sup>, Г.Т. Стоуллом<sup>10</sup> и Х.М. Цоллером<sup>11</sup>, К.Уолл<sup>12</sup>. В основном данные исследования концентрируются на изучении деятельности Трансатлантического Бизнес-Диалога, который занимается активным лоббированием либерализации американско-европейских торговых отношений. Деятельности Европейского Круглого Стола Промышленников посвящено исследование М. Преннера. Негативные последствия доминирующего влияния европейских торговых федераций проанализированы в работе К. Деквирт, указавшей на негативные социальные последствия такого влияния и возрастающую монополизацию в европейском бизнесе.

### 2. Модель коммуникации между наднациональными институтами и бизнесом

Мы исходим из того, что модель коммуникации между наднациональными институтами и бизнесом включает в себя два процесса, которые могут протекать как параллельно, так и обособленно друг от друга:

- 1) когда инициатива исходит от наднационального института;
- 2) когда инициатива исходит от бизнеса и он сам хочет участвовать в формировании политики и законодательных инициатив; влиять на принятие решений; лоббировать собственные интересы.

В первом случае наднациональный институт (в первую очередь, Европейская комиссия) при принятии решений практически в любой области нуждается в профессиональной экспертизе. Будучи субъектом законодательной инициативы, Комиссия больше других нуждается в проведении комплексной экспертизы своих предложений, что довольно сложно обеспечить, располагая ограниченными ресурсами и не прибегая к помощи извне. В академической литературе и профессиональной лексике этот процесс называют «expertism» (или экспертократия) – политика консультирования с экспертами. Словарь Коллинза указыва-

3 Отчет Евразийской экономической комиссии 2012-2015 // Евразийская экономическая комиссия. 2015. С.29. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/EEC\\_ar2015\\_preview.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/EEC_ar2015_preview.pdf) (дата обращения: 30.01.2017).

4 Бусыгина И. М. Асимметричная интеграция в Евросоюзе // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. – Том 5. –№ 3. –2007. – С. 18-28.

5 Schendelen R. van. Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2002.

6 Van Schendelen R. The In-Sourced Experts // Van Schendelen, Rinus and Roger Scully (eds.).The Unseen Hand: Unelected Legislators in the EU. London: Frank Cass. 2003.

7 Deckwirth C. The EU Corporate Trade Agenda: The role and the interests of corporations and their lobby groups in Trade Policy-Making in the European Union. – Brussels/Berlin, 2005.

8 Cowles M. G. Private Firms and US-EU Policymaking: The Transatlantic Business Dialogue. Manchester University Press, 1999.

9 Prenner M. ERT – European Round Table of Industrialists, Neoliberaler Think Tank der EU? Institut fuer Politikwissenschaft. Universitaet Wien, 2004. P. 8.

10 Stoll G.T. A Look Behind the Curtains of Transatlantic Trade Disputes: US Lobbying in Brussels versus European Lobbying in Washington DC. Universite Robert Schuman. Brussels, 1999.

11 Zoller H. M. Dialogue as global issue management. Legitimizing Corporate Influence in the Transatlantic Business Dialogue. // Management Communication Quarterly. 11.2004. Vol. 18, No. 2. P. 204-240.

12 Woll C. Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? MPI fuer Gesellschaftsforschung. Koeln, 2006.

ет, что «специализм» (область специализации) и «экспертизм» всегда сопутствуют профессионализму и непременно связаны со структурами институциональной власти<sup>13</sup>. Таким образом, союзнические отношения бизнеса с европейскими властями и его экспертная активность привели к возникновению феномена «экспертотократии», обозначающего институционализированную экспертную роль представителей интересов бизнеса при разработке политических решений. Представители бизнеса предоставляют европейским властям информацию и экспертные оценки, получить которые в удовлетворительном объеме и качестве из других источников невозможно. Тем самым «экспертотократия» содействует большей легитимности и успешной реализации решений европейских властей<sup>14</sup>. «Экспертотократия» способствовала образованию эффективных консультационных механизмов. С увеличением собственного влияния институты ЕС столкнулись с проблемой чрезмерно большого количества представляемых интересов. Это вынудило Еврокомиссию содействовать не только образованию европейских федераций, которые бы упрощали работу, связанную с учетом интересов всех заинтересованных сторон, но и стимулировать развитие консультационных форумов в форме прямого диалога еврокомиссаров и высокопоставленных служащих Еврокомиссии с наиболее влиятельными представителями бизнеса. Таким образом, в Еврокомиссии существует две противоположные тенденции во взаимодействии бизнеса и власти: для взаимодействия в экспертных комитетах характерен сильный плюрализм, а для руководящего уровня Еврокомиссии характерен корпоративизм<sup>15</sup>.

Для получения качественной и достоверной экспертизы при Европейской комиссии создан специальный реестр экспертных групп, в которую могут входить любые группы интересов. Стоит отметить, что в официальных документах Европейской комиссии понятия «представительство интересов» и «лоббирование» используются как абсолютно равнозначные и обозначающие «любую деятельность, имеющую своей целью повлиять на формирование политики и процессы принятия решений в институтах ЕС»<sup>16</sup>.

Этот реестр был создан Комиссией в целях обеспечения прозрачности в отношении деятельности экспертных групп, содействующих Комиссии в отношении:

- подготовки законодательных предложений и политических инициатив;
- подготовки делегированных актов;
- осуществления законодательства, программ и политики ЕС, включающих координацию и сотрудничество с государствами-членами ЕС и заинтересованными сторонами в этой области;
- для досрочной подготовки актов, в случае необходимости (до их представления Комитету в соответствии с Регламентом (ЕС) N ° 182/2011)<sup>17</sup>.

13 Definition of «expertism» // Collins Dictionary. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/expertism> (дата обращения: 30.01.2017).

14 Королев Е.А. Взаимодействие бизнеса и власти на примере политических институтов Европейского союза: автореф. ... канд. полит. наук. - М., 2009. – С. 10.

15 Там же. - С.19.

16 European Commission. Green Paper (COM) 194 final on European Transparency Initiative [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com2006\\_194\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf) (дата обращения: 30.1.2017).

17 Register of Commission expert groups and other similar entities // Официальный сайт Европейской комиссии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: (<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>) (дата обращения: 30.1.2017).

При этом признается, что перегруженность Комиссии экспертными разработками – известная особенность этого европейского института. Различные исследования и опросы устанавливают, какие именно виды исследований более востребованы экспертами института, но главная особенность, признаваемая и утверждаемая Комиссией еще с 1992г. состоит в том, что во всех случаях все группы интересов имеют абсолютно равные права и возможности коммуникации с институтом<sup>18</sup>.

Вторая причина, по которой институты стремятся наладить эффективный механизм коммуникации с представителями бизнеса и группами интересов во всей их полноте, является необходимость следовать принципам демократии, важнейшими составляющими которой являются открытость и транспарентность. На наш взгляд, самое удачное определение транспарентности дал А.Д. Бойков, который рассматривает транспарентность как универсальный политический принцип, обеспечивающий общественный контроль происходящих в государстве и обществе процессов, непременное условие демократии<sup>19</sup>.

Тема транспарентности полноценно вошла в европейский закон с принятием Маастрихтского договора в 1992 году. Авторы Договора приложили к нему Декларацию о праве на доступ к информации. Примечательно, что они использовали слово «право», несмотря на то, что документ носил рекомендательный характер. Амстердамский договор, принятый в 1997 году, значительно расширил пределы транспарентности, исправив несостыковку предыдущего Договора. Протокол № 7 к Амстердамскому договору закрепил, что «Европейская комиссия должна проводить широкие консультации перед разработкой законодательного предложения и по возможности публиковать обсуждаемые документы». В настоящее время эти положения закреплены в статье 11 Лиссабонского договора<sup>20</sup>.

Принципы транспарентности, тем не менее, работают и в обратную сторону: группы интересов, которые хотят участвовать в политике и процессе принятия решений, также должны следовать принципам открытости, предоставляя максимальный объем информации о себе. В 2005 году появляется, так называемая, Европейская инициатива о транспарентности, основной инструмент которой – Реестр прозрачности – предлагает всем заинтересованным сторонам вступить в официальный список и получить наиболее широкий спектр возможностей для участия в политических и законодательных процессах.

Теперь рассмотрим второй процесс, протекающий в рамках коммуникации наднациональных институтов и групп интересов, в которых иницилирующей стороной является бизнес. Безусловно, основной причиной для инициирования этого взаимодействия является возможность открыто лоббировать собственные интересы.

Очевидно, что корпорации крайне заинтересованы в повышении конкурентоспособности европейского бизнеса, поэтому они концентрируют усилия на таких направлениях, как введение единой европейской системы экспортного контроля, расширение практики косвенного налогообложения, совер-

18 Леви Д.А. «Рефрешмент» в модернизации системы лоббирования в Европейском союзе // ПОЛИТЭК. – 2001. – Т. 7. – №3.

19 Бойков А. Д. К вопросу о гласности правосудия // Мировой судья. – 2010. – № 2. – С. 10.

20 Агапов И. О. Регулирование лоббирования в Брюсселе // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. – М.: Буки-Веди, 2015. – С. 1-4.

шенствование европейской инфраструктуры и информационного обеспечения, укрепление единой валюты.

В рамках национальных объединений бизнеса ведущие корпорации, действующие в масштабах континента, уже давно чувствуют себя стесненно. По этой причине большинство европейских отраслевых корпоративных ассоциаций представляют собой конфедерации, то есть «союзы союзов», в которых доминируют лидеры рынка. При этом среди отраслевых ассоциаций бизнеса в Западной Европе наибольшим авторитетом и организационной гибкостью обладают те, которые объединяют представителей инновационных отраслей<sup>21</sup>.

Вторая причина, которая стимулирует бизнес к взаимодействию с наднациональными институтами – это принцип максимальной вовлеченности всех акторов не только в процесс принятия решений и формирования политики, но и в общественные отношения во всей их полноте. В этой связи европейский бизнес большое внимание уделяет принципам корпоративной социальной ответственности (КСО). Согласно определению Европейской комиссии: «Корпоративная социальная ответственность – это концепция, которая отражает добровольную волю компании участвовать в развитии общества и защите окружающей среды»<sup>22</sup>. То есть, в основе философии КСО находится принцип, по которому компания берет на себя добровольное обязательство добиваться коммерческого успеха, только добросовестными и этическими методами, уважая традиции и вкладываясь в развитие той общественной среды, в которой она функционирует. Такой подход в стратегической перспективе приносит пользу как самой компании, так и местному населению, способствует устойчивому развитию, раскрытию инновационного потенциала, минимизации негативного воздействия бизнеса на общество<sup>23</sup>.

В рамках ЕС реализуются различные формы сотрудничества между наднациональными, национальными институтами, деловыми кругами и стейкхолдерами по КСО. Одной из таких форм является Европейский альянс по КСО (далее – Альянс), созданный в 2006 г. по инициативе и под управлением Европейской комиссии. Альянс представляет собой открытое объединение компаний, функционирующих во всех странах ЕС и во всех отраслях экономики, ведущих активную деятельность и имеющих положительный опыт в сфере КСО. Целями альянса являются повышение осведомленности и расширение знаний бизнеса о КСО (с презентацией компаниями своих достижений в данной сфере); помощь в развитии открытого сотрудничества между компаниями и стейкхолдерами по вопросам КСО; обеспечение благоприятных условий для КСО. Кроме того институты ЕС финансируют исследования в области КСО, выпускают соответствующие руководства, создают платформы для продвижения КСО с привлечением стейкхолдеров, награждают за партнерство между компаниями и стейкхолдерами<sup>24</sup>.

Выгоды программ КСО заключаются, прежде всего, в налаживании качественной двусторонней связи с целевыми группами, от которых зависит благополучие компании. Репутация ответственной организации приносит социальное признание, за которым следует и рост продаж, и улучшение внутрикорпоративных отношений, а значит сокращение текучести кадров, повышение эффективности труда и стабильность развития компании в долгосрочной перспективе.

Наиболее ощутимый эффект внедрение КСО оказывает на рост нематериальных активов, усиление репутации и бренда. Косвенным доказательством позитивного влияния КСО на эффективность бизнеса является также тот факт, что большинство крупнейших мировых корпораций одновременно занимают лидирующие позиции в области КСО<sup>25</sup>. Вместе с этим при грамотном взаимодействии с наднациональными институтами и участии в формировании определенных политических и экономических решений повышается уровень конкурентных преимуществ, в первую очередь, за счет глубокой осведомленности о проектах принимаемых решений и непосредственной вовлеченности в этот процесс.

Рассмотренная нами двухсторонняя модель коммуникации с обеих сторон позволяет говорить о следовании принципу субсидиарности, прописанному в основных Договорах ЕС, начиная с Маастрихтского. Принцип субсидиарности предполагает, что принятие политических решений должно быть максимально приближено к гражданам (и, соответственно, к бизнесу), т.е. каждый высший уровень власти является субсидиарным или дополняющим по отношению к нижестоящему. Другими словами, политическая организация Европейского Союза строится снизу вверх, а не, наоборот.

Следовательно, применительно к Европейскому Союзу принцип субсидиарности следует воспринимать, как принцип управления ЕС, позволяющий Союзу определять его исключительную компетенцию, а также действовать в соответствии с основными целями и задачами государств-членов Союза.

Являясь инструментом интеграции на основе сохранения самобытности, принцип субсидиарности, в то же время, предоставляет гарантию против опасности повышения роли отдельных интеграционных объединений, когда определенный государственный институт, партия, само государство становятся самоцелью, т.к. принцип субсидиарности действует и по горизонтали, укрепляя гражданское общество и по вертикали, формируя политическую систему в целом<sup>26</sup>.

### 3. Законодательное регулирование лоббизма в Европейском Союзе

Принципиально важно для понимания процессов коммуникации между наднациональными институтами и бизнесом в Европейском союзе отследить законодательное регулирование лоббизма. Европейское регулирование лоббистской деятельности интересно тем, что имеет два уровня: наднациональный (уровень Европейского Союза) и национальный. Из 28 государств-членов всего 4 государства имеют собственное

21 Бусыгина И.М. «Невидимая рука»: корпоративный лоббизм в Европейском союзе // Неприкосновенный запас. – 2006. – № 4-5 (48-49).

22 Официальный сайт Европейской комиссии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility\\_en](http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility_en) (дата обращения: 30.1.2017).

23 Пономарев С.В. Корпоративная социальная ответственность в Европе что нужно знать предпринимателю, выходящему на Европейские рынки // Евроинфо корреспондентский центр. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://permtpp.ru/upload/iblock/58c/kso.pdf> (дата обращения: 30.1.2017).

24 Кравцова Е.М., Матвеева В.Ю. Модели социальной ответственности бизнеса в мировой экономике // Экономика, предпринимательство и право. – 2016. – № 6 (1). – С. 81-98.

25 Пономарев С.В. Корпоративная социальная ответственность в Европе: что нужно знать предпринимателю, выходящему на Европейские рынки // Евроинфо корреспондентский центр. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://permtpp.ru/upload/iblock/58c/kso.pdf> (дата обращения: 30.1.2017).

26 Профессор Александр Гусев: Субсидиарность как основная функция управления Евросоюза // Интервью журналу «Европейский союз». 04.04.2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://viperson.ru/articles/professor-aleksandr-gusev-subsidiarnost-kak-osnovnaya-funktsiya-upravleniya-evrosoyuza> (дата обращения: 30.1.2017).

законодательство в сфере лоббизма. В рамках Европейского Союза лоббисты действуют в трех главных институтах: Европейской Комиссии (ЕК), Европейском Парламенте (ЕП) и Совете министров. Совет министров наименее доступен для лоббирования. Он не имеет реестра лоббистов и, как правило, отсылает представителей групп интересов к Комиссии. Однако, национальные министры поддерживают контакт с соответствующими лоббистскими группами под эгидой регулирования национальных правил государства-члена. В 2011 году ЕП и ЕК пришли к компромиссу и запустили совместную систему регистрации, речь о ней пойдет ниже.

Наиболее привлекательным институтом европейской власти для представительства интересов бизнеса является Европейская Комиссия, потому что только она наделена правом законодательной инициативы. Бизнес стремится оказать воздействие на законодотворческий процесс в самом его начале, так как в дальнейшем возможности влияния на него становятся более сложными и ограниченными<sup>27</sup>. Инициатива регистрации в ЕК является частью политики открытости и прозрачности, которая является одной из важнейших в управлении ЕС. Внимание к необходимости регистрации лоббистов вновь возникло в 2005 году. Еврокомиссар С. Каллас выступил с Транспарентной Инициативой. Это была попытка увеличить легитимность европейских институтов и повысить доверие к ним<sup>28</sup>. Система заработала в июне 2008 года и предполагала, что зарегистрированные организации будут указывать свои цели, сферу политики, в которой они планируют реализовать свой интерес, а также финансовые средства, которые они планируют потратить на прямое лоббирование в институтах ЕС. Кроме того, все зарегистрированные организации должны согласиться с кодом поведения, который содержит правила поведения при общении с сотрудниками институтов ЕС. В 2008 году Кодекс поведения включал в себя 7 правил:

- 1) всегда представляться по имени и указывать в чьих интересах они работают;
- 2) не вводить в заблуждение третьих лиц и персонал ЕК о своем статусе;
- 3) прямо заявлять интересы клиентов, которых они представляют;
- 4) убедиться, что представленная информация беспристрастна, полна, актуальна и не вводит в заблуждение;
- 5) не пытаться получить информацию нечестными способами;
- 6) не вынуждать сотрудников ЕС игнорировать правила и нормы поведения;
- 7) уважать правила конфиденциальности, которые применяются к бывшим сотрудникам институтов ЕС<sup>29</sup>.

В 2011 году Кодекс немного видоизменился и дополнился обязательством не продавать информацию, полученную от институтов ЕС третьим лицам<sup>30</sup>.

В середине 1980-х годов, со вступлением в силу Единого европейского акта, Европейский Парламент значительно расширил свои полномочия в процедуре принятия решений, что вызвало резкий рост лоббизма. С этого момента евродепутаты стали говорить о необходимости модификации внутренних правил и создания реестра зарегистрированных лоббистов.

Как уже упоминалось выше, в 2011 году, в рамках углубления Транспарентной инициативы, ЕП и ЕК запустили единый Реестр прозрачности. Де-факто регистрация является обязательной (без регистрации нельзя получить пропуск в здание ЕП), но де-юре она добровольная. Таким образом, некоторые организации, которые взаимодействуют с Комиссией, остаются неизвестными.

В ЕП по данным на сентябрь 2016 года зарегистрирован 9 809 человек. Анкета заполняется на официальном сайте<sup>31</sup>, отправка заявки означает также и взятие обязательств о соблюдении Кодекса поведения. Форма для заполнения предполагает детальное раскрытие лоббистской деятельности в ЕП: имя, контактные данные, имя чиновника, с которым предполагается взаимодействие, цели лоббирования, действия, которые были и будут предприняты, сфера лоббистских интересов, членство организации в различных ассоциациях, финансовые средства, выделенные на лоббирование. Но на практике многие организации ограничиваются общими формулировками, не дающими возможности понять, какие конкретно законопроекты они собираются лоббировать.

Сегодня Реестр не является совершенной формой регулирования лоббизма. Добровольность участия в нем и отсутствие санкций за предоставление неверных или неполных данных делают его практически бесполезным, потому что он не выполняет своей основной задачи – обеспечения прозрачности процесса лоббирования. Единственная функция, которую он выполняет – это создание общего представления о количестве лоббистов в ЕС, о том, как они структурированы, их контактах. Реестр можно рассматривать как первую ступень развития добровольных мер по регулированию лоббизма в рамках развития более широкой концепции создания культуры консультации в ЕС<sup>32</sup>.

#### 4. Основные форматы коммуникации и взаимодействия институтов ЕС и бизнеса

Рассмотрим далее основные форматы коммуникации и взаимодействия институтов ЕС и бизнеса. К ним мы относим: 1) участие бизнеса в работе экспертных групп; 2) официальные обращения и рекомендации бизнеса; 3) публичные консультации; 4) неформальные контакты.

##### 4.1. Экспертные группы

Комиссия создала реестр экспертных групп и других подобных организаций, которые консультируют ее по отношению к ряду задач, таких как подготовка законодательных предложений и политических инициатив, подготовка делегированных актов, а также по вопросам реализации законодательства, программ и политик Союза. Несмотря на то, что Комиссия имеет значительный опыт, она нуждается в консультации внешних экспертов. Комиссия ведет учет таких групп в специальном реестре.

Реестр располагает информацией о том, к какому Генеральному директорату прикреплена та или иная экспертная

27 Шохин А. Н., Королёв Е. А. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе. – М., Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. – С.40.

28 Tanasescu I. The European Commission and Interest Groups: Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-Making. Brussels University Press, 2009. P. 76.

29 Lobbying in the EU: an Overview. Published by the Delegation of the European Commission to the United States. Issue No. 22, September 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lobbyists.ru/eu/9.pdf> (дата обращения: 30.01.2017).

30 «The revised Transparency Register: more information, more incentives, tougher on those who break the rules». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:EN:PDF> (дата обращения: 30.01.2017).

31 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?redir=false&locale=en> (дата обращения: 30.01.2017).

32 Чернышева В.А. Узаконить лоббизм? // Вся Европа. - № 12. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.alleuropa.ru/uzakonitj-lobbizm> (дата обращения: 30.01.2017).

группа, также фиксирует миссии, задачи группы и состав членов. Реестр также включает в себя соответствующие документы, которые составлены и обсуждены группами, в том числе протоколы заседаний, повесток дня и отчетов о деятельности. Этот реестр был создан Комиссией в целях обеспечения прозрачности деятельности экспертных групп, содействующих Комиссии в отношении:

- подготовки законодательных предложений и политических инициатив;
- подготовки делегированных актов;
- осуществления законодательства, программ и политики ЕС, включающих координацию и сотрудничество с государствами-членами ЕС и заинтересованными сторонами в этой области;
- для досрочной подготовки актов, в случае необходимости (до их представления Комитету в соответствии с Регламентом (ЕС) N° 182/2011).

Экспертные группы созданы не для того, чтобы участвовать в общих прениях с заинтересованными сторонами, скорее, они обеспечивают площадку для дискуссий с участием персоналий высокого уровня и широкого круга заинтересованных сторон, результат которых принимает форму заключений, рекомендаций и докладов. Все предложения и комментарии экспертных групп должны быть рассмотрены Комиссией.

В экспертную группу может попасть представитель любой организации, бизнес-ассоциации и ТНК. Некоторых из членов Комиссия выбирает, исходя из рекомендаций и собственных интересов.

#### 4.2. Официальные обращения и рекомендации бизнеса

Наиболее активными стейкхолдерами, имеющими возможность влиять на процесс принятия решений в ЕС, являются корпоративные представительства, европейские федерации и национальные ассоциации. Наличие постоянного представительства свидетельствует о серьезных финансовых возможностях и способности компании или ассоциации непосредственно влиять на принятие решения в той или иной сфере.

Наиболее влиятельной ассоциацией на сегодняшний день является Европейский круглый стол промышленников (ЕКСП). Он объединяет около 50 руководителей крупнейших транснациональных компаний.

Генеральный Секретариат расположен в Брюсселе, что дает функционерам возможность участвовать во множестве совещаний и дискуссий, проводимых институтами ЕС. ЕКСП изначально, с момента создания, определил для себя высокую планку – определять проблемы, разрабатывать решение и внедрять его в политику ЕС. Лоббировать решение предполагалось на национальном и европейском уровнях.

ЕКСП определяет важные вопросы, связанные с европейской конкурентоспособностью, анализирует критические факторы и исследует, как государственная политика может способствовать улучшению ситуации. ЕКСП доносит свое мнение до высших политических лиц, принимающих решения на национальном и европейском уровнях с помощью отчетов, документов не только в рамках официальных встреч, но и с помощью личных контактов.

На европейском уровне ЕКСП обсуждает свои взгляды с членами Комиссии, Европейского Совета, Совета министров и Европейского парламента. На национальном уровне Члены ЕКСП транслируют свою позицию национальным правительствам и парламентам, создают деловые контакты с коллегами в национальных промышленных федерациях, потенциальными лидерами общественного мнения и СМИ.

ЕКСП поддерживает тесные контакты с BusinessEurope (Конфедерация европейского бизнеса), официальным представительным органом европейского бизнеса в европейских институтах.

Мы проанализировали раздел «Публикации» официального сайта BusinessEurope<sup>33</sup>, включающий отчеты и исследования, аналитические записки, открытые письма, факты, речи и пресс-релизы, и выделили ключевые темы обращений в 2015-2016 гг.:

- ТПР (Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство);
- промышленность;
- цифровая экономика;
- энергетика;
- инновации;
- экология
- конкурентоспособность.

Самым обсуждаемым документом, опубликованным за последнее время ЕКСП, стал документ под названием «Промышленный ренессанс – программа действий на 2014-2019гг.»<sup>34</sup>. Авторы анализируют проблемы в экономическом развитии ЕС (с упором на промышленность) и дают ряд рекомендаций для институтов:

1) Изменить европейскую систему управления, структурно перестроить институты ЕС, прежде всего Европейскую комиссию.

2) Европейская комиссия должна координировать и согласовывать все политики ЕС, в том числе политику в области конкуренции, чтобы гарантировать, что она оказывают положительное влияние на конкурентоспособность промышленности. Председателю Комиссии следует взять под личный контроль и руководство промышленной повесткой дня и принимать решения в тесном взаимодействии с координационной группой по промышленной конкурентоспособности.

3) Публиковать оценки воздействия на стадии консультаций. Это даст заинтересованным сторонам возможность выступать с предложениями на более раннем этапе и позволит лучше понять риски и выгоды от предлагаемых политических инициатив и нормативных актов ЕС.

4) Обеспечивать систематическое использование науки в разработке политики ЕС с целью лучшего применения принципа предосторожности и избегания ненужных ограничений на инновационный потенциал отраслей промышленности ЕС.

#### 4.3. Публичные консультации

Обычные граждане, заинтересованные лица, заинтересованные группы, объединения гражданского общества и другие представители имеют возможность выразить своё мнение в отношении проектов правовых актов ЕС в большинстве сфер политики ЕС. Общественные консультации инициирует Европейская комиссия, чтобы узнать мнение граждан и связанных групп о конкретных направлениях развития сфер политики. На основании консультаций Европейская комиссия составляет правовые акты в соответствующей сфере. Консультации публикуются на сайте комиссии, где можно оставить и свое мнение<sup>35</sup>.

33 Официальный сайт BusinessEurope. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.besinesseurope.eu/publications?category%5B%5D=60> (дата обращения: 30.01.2017).

34 Официальный сайт European Round Table of Industrials. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ert.eu/document/eu-industrial-renaissance> (дата обращения: 30.01.2017).

35 Общественные консультации по сферам. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/links/>

С 2002 г. вступил в действие документ «Коммуникации с Комиссией», устанавливающий минимальные стандарты консультаций, в частности:

- содержание консультаций должно быть ясным;
- разные стороны имеют право на выражение своего мнения;
- Комиссия широко публикует материалы консультаций, чтобы ознакомиться с ними могли все заинтересованные стороны, в частности через сайт Your Voice in Europe;
- участникам предоставлено достаточное время для ответа (открытые консультации длятся шесть-восемь недель).

#### 4.4. Неформальные контакты

Безусловно, несмотря на достаточно организованную формальную коммуникацию между институтами и представителями интересов, в ЕС существует и коммуникация неформальная.

Степень доступа к институтам европейской власти варьируется для различных компаний, наиболее высокую степень доступа иногда упрощенно называют «инсайдерством», так как в этом случае у представителей бизнеса и власти возникают особенные отношения. Как утверждают А.Н. Шохин и Е.А. Королев, существует два мнения по вопросу того, как компании обретают «доверительные» отношения и «инсайдерские возможности»<sup>36</sup>. Первая точка зрения гласит, что в 1990-х гг. политическая система ЕС стала закрываться для бизнеса из-за многочисленности его представителей и перегрузки системы, инсайдерами стали те компании, которые в результате постоянного присутствия и широкой политической деятельности получили репутационные преимущества. Согласно второму мнению, «инсайдерские» возможности зависят от плотной сети межличностных (если не сказать, дружеских) и межорганизационных связей, недоступных для компаний, которые работают в Брюсселе на нерегулярной основе.

Каждый из рассмотренных нами форматов, безусловно, имеет свою специфику и направлен на достижение различных целей. Но надо отметить, что самым уникальным из них является механизм публичных консультаций. Любой гражданин Европейского Союза, имеющий желание или же личную заинтересованность в принятии того или иного решения может высказать свою позицию не только путем официального обращения в органы ЕС, но и на специальной онлайн-платформе<sup>37</sup>, что обеспечивает максимальное удобство для предоставления и обработки мнений и предложений.

Проанализировав специфику и форматы коммуникаций бизнеса и институтов Европейского Союза мы пришли к следующим выводам.

Во-первых, модель коммуникации включает в себя два параллельных процесса: от власти к бизнесу и от бизнеса к власти. Каждая из сторон имеет свой интерес, обусловленный различными факторами. Власть стремится следовать принципам открытости и прозрачности в процессе принятия решений, а бизнес – влиять на этот процесс.

Во-вторых, мы видим, что важной отличительной особенностью в системе взаимоотношений институтов и представителей групп интересов является законодательное регу-

лирование лоббизма. Специальный реестр, объединяющий представителей заинтересованных сторон, позволяет европейским управленцам не только обладать четким знанием о том, кто и как заинтересован в полноценной коммуникации, но и противодействовать коррупции.

#### 5. Рекомендации для ЕЭК и евразийского бизнес-сообщества

Рассмотрев механизмы взаимодействия наднациональных институтов и групп интересов, проанализировав законодательство в сфере лоббизма, определив специфику представительства интересов в разных наднациональных институтах, мы можем говорить о признании европейской системы как наиболее развитой на данном этапе. В модели коммуникации институтов ЕС и групп представительств учтены интересы всех групп, разработано множество механизмов взаимодействия, предусмотрен объемный спектр областей для вмешательства в различные сферы политики и экономики, запущен режим публичных консультаций и, главное, существует понимание того, что участие бизнеса необходимо для здорового развития не только экономики, но и демократического общества.

По результатам исследования и полученных выводов мы разработали ряд рекомендаций для руководства Евразийской экономической комиссии, которые сводятся к следующим задачам:

- выработать дополнительные механизмы и инструменты коммуникации как с крупными бизнес-ассоциациями, так и с отдельными представителями бизнеса;
- интенсифицировать диалог на уровне представителей государств-участников ЕАЭС с целью представления единой консолидированной позиции;
- разработать законодательные меры, определяющие конкретный формат взаимодействия между заинтересованными акторами и наднациональной властью;
- повысить уровень транспарентности механизма принятия решений на разных уровнях;
- обеспечить контроль внедрения предложенных инициатив на всех этапах согласования.

Эти меры, на наш взгляд, способны вывести диалог между Евразийской экономической комиссией и бизнес-сообществами государств-участников ЕАЭС на новый уровень эффективности и обеспечить стабильное развитие экономик стран на долгосрочный период. Полноценное встраивание в систему взаимных консультаций повысит рост капитализации предприятий на территории всех пяти государств и, как следствие, позволит экономикам нарастить потенциал в мировой глобализированной экономической системе.

Бизнесу, в свою очередь, стоит более активно участвовать в деятельности Делового совета Евразийского экономического союза, который на данный момент является основной уникальной диалоговой площадкой между предпринимателями и властью. Помимо вертикальной, Деловой совет выстраивает и горизонтальную коммуникацию между национальными бизнес-ассоциациями, что позволяет формировать консолидированную позицию всех пяти сторон. По словам Президента Делового совета В.Б. Христенко, поиск консенсуса и постоянный диалог между деловыми кругами стран Союза – сложная задача, которая требует от бизнеса перехода от национальной логики на логику наднациональную, интеграционную. Но, только решив ее, бизнес сможет реально проводить свои интересы в ЕАЭС, развивать торговлю, промышленное и финансовое сотрудничество, участвовать в реализации общих отраслевых

index\_en.htm (дата обращения: 30.01.2017).

36 Шохин А. Н., Королев Е. А. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе. – М., Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. – С. 70.

37 Your voice in Europe. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm) (дата обращения: 30.01.2017).



проектов. А Деловой Совет будет отстаивать интересы бизнеса при принятии новых законодательных инициатив<sup>38</sup>.

Подводя итог исследованию, мы можем констатировать, что предпринимателям ЕАЭС и руководителям Евразийской экономической комиссии не только следует принять во внимание опыт организации коммуникации в Европейском Союзе, но и развивать собственный коммуникационный потенциал, используя возможности Делового совета ЕАЭС.

Работа подготовлена при поддержке гранта РГНФ (проект «Электронное управление в процессах евразийской экономической интеграции: структура и основные модели», № 15-03-00715).

#### Пристатейный библиографический список

- Агапов И.О. Регулирование лоббирования в Брюсселе // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. – М.: Буки-Веди, 2015.
- Бойков А.Д. К вопросу о гласности правосудия // Мировой судья. – 2010. № 2.
- Бусыгина И.М. Ассиметричная интеграция в Евросоюзе // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. – Том 5. – № 3. – 2007.
- Бусыгина И.М. «Невидимая рука»: корпоративный лоббизм в Европейском союзе // Неприкосновенный запас. – 2006. – № 4-5 (48-49).
- Деловой совет ЕАЭС консолидирует интересы бизнеса // Российская газета. 29.05.2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: (<https://rg.ru/2016/05/29/delovoj-sovet-eaes-konsolidiruet-interesy-biznesa.html>).
- Королев Е. А. Взаимодействие бизнеса и власти на примере политических институтов Европейского Союза // Автореф. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. ВШЭ, – М., 2009.
- Кравцова Е.М., Матвеева В.Ю. Модели социальной ответственности бизнеса в мировой экономике // Экономика, предпринимательство и право. – 2016. – № 6(1).
- Леви Д. А. «Рефрешмент» в модернизации системы лоббирования в Европейском союзе // ПОЛИТЭКС. – 2001. – Том 7. – № 3.
- Пономарев С.В. Корпоративная социальная ответственность в Европе: что нужно знать предпринимателю, выходящему на Европейские рынки // Евроинфо корреспондентский центр. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://permtpp.ru/upload/iblock/58c/kso.pdf> (дата обращения: 30.01.2017).
- Проф. Александр Гусев: Субсидиарность как основная функция управления Евросоюза // Интервью журналу «Европейский союз». 04.04.2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://viperson.ru/articles/professor-aleksandr-gusev-subsidiarnost-kak-osnovnaya-funktsiya-upravleniya-evrosoyuza> (дата обращения: 30.01.2017).
- Фархутдинов И.З. Евразийское правовое пространство: проблемы и пути их преодоления // Евразийский юридический журнал. – 2009. – № 5 (12).
- Чернышева В.А. Узаконить лоббизм? // Вся Европа №12. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.alleuropa.ru/uzakonitj-lobbizm> (дата обращения: 30.01.2017).
- Шохин А.Н., Королёв Е. А. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008.
- The revised Transparency Register: more information, more incentives, tougher on those who break the rules. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:EN:PD> (дата обращения: 30.01.2017).
- Cowles M.G. Private Firms and US-EU Policymaking: The Transatlantic Business Dialogue. Manchester University Press, 1999.
- Deckwirth C. The EU Corporate Trade Agenda: The role and the interests of corporations and their lobby groups in Trade Policy-Making in the European Union. – Brussels/Berlin, 2005.
- Definition of «expertism» // Collins Dictionary. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/expertism> (дата обращения: 30.01.2017).
- European Commission. Green Paper (COM) 194 final on European Transparency Initiative. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com2006\\_194\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf) (дата обращения: 30.01.2017).
- Lobbying in the EU: an Overview. Published by the Delegation of the European Commission to the United States. Issue No. 22, September 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lobbyists.ru/eu/9.pdf> (дата обращения: 30.01.2017).
- Prenner M. ERT – European Round Table of Industrialists, Neoliberaler Think Tank der EU? Institut fuer Politikwissenschaft. Universitaet Wien, 2004.
- Register of Commission expert groups and other similar entities // Официальный сайт Европейской комиссии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/> (дата обращения: 30.01.2017).
- Stoll G.T. A Look Behind the Curtains of Transatlantic Trade Disputes: US Lobbying in Brussels versus European Lobbying in Washington DC. Universite Robert Schuman. Brussels, 1999.
- Tanasescu I. The European Commission and Interest Groups: Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-Making. Brussels University Press, 2009.
- Van Schendelen R. The In-Sourced Experts // Van Schendelen, Rinus and Roger Scully (eds.). The Unseen Hand: Unelected Legislators in the EU. London: Frank Cass, 2003.
- Woll C. Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? MPI fuer Gesellschaftsforschung. Koeln, 2006.
- Zoller H.M. Dialogue as global issue management. Legitimizing Corporate Influence in the Transatlantic Business Dialogue. // Management Communication Quarterly. 11.2004. Vol. 18, No. 2.

<sup>38</sup> Деловой совет ЕАЭС консолидирует интересы бизнеса // Российская газета. 29.05.2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2016/05/29/delovoj-sovet-eaes-konsolidiruet-interesy-biznesa.html> (дата обращения: 30.01.2017).

## **АРШИНОВ Юрий Евгеньевич**

кандидат исторических наук, заместитель руководителя НОЦ изучения стран СНГ и Балтии, Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского

## **ЛАПЕНКО Марина Владимировна**

кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений и внешней политики России, Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского

## **РЕКЕДА Сергей Вячеславович**

младший научный сотрудник, Директор Информационно-аналитического Центра по изучению постсоветского пространства, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

## **РОССИЯ – ТАДЖИКИСТАН: ОСНОВНЫЕ СФЕРЫ СОТРУДНИЧЕСТВА (К 25-ЛЕТИЮ УСТАНОВЛЕНИЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ)**

2017 год в развитии взаимодействия между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан является важной и значимой датой – это двадцатипятилетние установления дружественных двусторонних отношений и взаимовыгодного стратегического партнерства. За четверть века Россия и Таджикистан приобрели существенный опыт межгосударственного взаимодействия в экономической, военно-политической и гуманитарной сфере, разработали солидную договорно-правовую базу и сформировали соответствующие институциональные механизмы сотрудничества. Ключевым моментом повестки двусторонних отношений является развитие торгово-экономического сотрудничества. Одним из наиболее приоритетных вопросов – трудовая миграция. На данном этапе готовится новый пакет соглашений, направленных на укрепление правовой и социальной защищенности трудовых мигрантов. В данной статье дается анализ развития таджикско-российских двусторонних отношений, а также оценка перспектив улучшения межгосударственного взаимодействия с учетом реальных потребностей и существующих возможностей.

Ключевые слова: дипломатические отношения России и Таджикистана, трудовая миграция, региональная безопасность Центральной Азии.

## **ARSHINOV Yuri Evgenievich**

Ph.D. in History, Deputy Head of Research Center of CIS and Baltic Countries, Saratov National Research State University named after N.G. Chernyshevsky

## **LAPENKO Marina Vladimirovna**

Ph.D. in History, Associate professor of International Relations sub-faculty and Russian Foreign Policy, Saratov National Research State University named after N.G. Chernyshevsky

## **REKEDA Sergei Vjacheslavovich**

Junior staff scientist, Director of Information and Analytical Center for the Study of the post-Soviet space, Moscow State University M.V. Lomonosov

## **RUSSIA – TAJIKISTAN MAIN AREAS OF COOPERATION (BY THE 25TH ANNIVERSARY OF THE ESTABLISHMENT DIPLOMATIC RELATIONS)**

2017 is an important and significant date in the development of cooperation between the Russian Federation and the Republic of Tajikistan – these twenty-five years the establishment of friendly bilateral relations and mutually beneficial strategic partnership. For a quarter century, Russia and Tajikistan have acquired significant experience of interstate cooperation in the economic, military, political and humanitarian spheres; these states developed a solid legal basis and formed the appropriate institutional mechanisms for cooperation. The key agenda of bilateral relations is the development of trade and economic cooperation. One of the priority issues is labor migration. At this stage of preparing a new package of agreements aimed at strengthening the legal and social protection of migrant workers. This article analyzes the development of the Tajik-Russian bilateral relations, as well as the assessment of prospects for improving interstate cooperation, taking into account the real needs and existing opportunities.

Keywords: diplomatic relations between Russia and Tajikistan, labor migration, regional security in Central Asia.

*Установление дипломатических отношений.  
Договорная и институциональная основа  
двустороннего сотрудничества*

Отношения между Россией и Таджикистаном имеют давнюю историю. Так, на протяжении нескольких веков

развивалась двусторонняя торговля – торговые пути из Таджикистана в Россию проходили по Волге, Дону и Каспию. Еще столетие назад (до 1920 г.) часть территории современного Таджикистана входила в Бухарский эмират, с которым у России было налажено взаимовыгодное сотрудничество и Договор 1873 г. «О дружбе и торговле» между



Аршинов Ю. Е.



Лапенко М. В.



Рекеда С. В.

Российской империей и Бухарским эмиратом фиксировал данный факт.

Наиболее значимый исторический период российско-таджикских отношений приходится на советское время. В составе советского государства была образована Таджикская Социалистическая Республика, и это в значительной степени позволило таджикам сохранить свой национальный язык, культуру, образование и литературу. В 30-е - 50-е годы XX века в Таджикскую ССР переехали десятки тысяч учителей, врачей, геологов, инженеров и прочих специалистов из других республик Советского Союза.

В советские годы были заложены основы и получили развитие современная промышленность и сельское хозяйство, образование, здравоохранение, наука и культура. Совместный опыт проживания в едином государстве, тесные политические, экономические и гуманитарные связи стали основой дружественных отношений между нашими суверенными государствами в постсоветский период.

Российская Федерация – одна из первых стран, которая признала независимость и суверенитет Республики Таджикистан. Основой для установления нового типа взаимоотношений между РТ и РФ в условиях независимого развития послужил Протокол об установлении дипломатических отношений между двумя государствами, подписанный 8 апреля 1992 года в городе Душанбе<sup>1</sup>.

4 мая 1992 г. в Душанбе открыто Посольство Российской Федерации. 8 июня 1993 г. Постоянное представительство Республики Таджикистан в Москве было преобразовано в Постоянное Представительство РТ в Российской Федерации, а 18 декабря 1993 г. на его базе открыто Посольство Республики Таджикистан в России. В настоящее время в российских городах – Екатеринбурге и Уфе функционируют Генеральные консульства Республики Таджикистан, которые играют важную роль в защите прав и интересов граждан Республики Таджикистан в регионах России. В Санкт-Петербурге, Калининграде и Петрозаводске осуществляют свою деятельность почетные консулы Республики Таджикистан.

Основополагающим договорно-правовым документом российско-таджикских отношений является «Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан», подписанный 25 мая 1993 г. (вступил в силу 17.11.1993 г.)<sup>2</sup>.

Договор закрепил желание Москвы и Душанбе строить свои отношения на основе дружбы, принципов взаимного уважения государственного суверенитета и территориальной целостности, мирного урегулирования споров, неприменения силы или угрозы силой, равноправия и невмешательства во внутренние дела, уважения и соблюдения прав человека и основных свобод.

В области региональной безопасности Договор предусматривает совместные консультации в случае возникновения угрозы безопасности одной из Сторон, и, в случае совершения акта агрессии против любой из Сторон, оказание необходимой помощи, включая военную, в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН.

В области экономики Договор зафиксировал готовность Сторон развивать равноправное и взаимовыгодное сотрудничество своих граждан, народов и государств в экономике, способствуя формированию общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков.

Стороны договорились координировать свои действия в области экономических преобразований, включая структурную, денежно-кредитную, валютную, налоговую и ценовую политику; обеспечивать благоприятные экономические, финансовые и правовые условия для предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, всемерно поощрять различные формы кооперации и прямых связей между гражданами, предприятиями, фирмами и другими субъектами экономического сотрудничества обоих государств, развивать сотрудничество в области инвестиций, энергетики, транспорта, всех видов коммуникаций, включая спутниковую связь и телекоммуникации.

Важное место в Договоре занимают вопросы гуманитарного сотрудничества. Россия и Таджикистан подтвердили готовность всемерно способствовать сотрудничеству и контактам в областях культуры, искусства, образования, туризма и спорта, содействовать свободным информационным обменам.

Особым этапом в становлении независимого Таджикистана и развитии российско-таджикского диалога стал период урегулирования общегражданского кризиса в Таджикистане 1991-1993 гг. и подписание 27 июня 1997 г. в Москве «Общего соглашения об установлении мира и национального согласия в Таджикистане»<sup>3</sup>. Присутствие в Таджикистане Коллективных миротворческих сил СНГ, а также активная посредническая роль России в межтаджикских переговорах стали значимыми факторами достижения мира и политической стабилизации.

Накануне подписания итогового документа 1997 г., поставившего точку в гражданской конфронтации, Президент Республики Таджикистан Э. Ш. Рахмонов говорил: «Мне особенно хочется подчеркнуть роль российского контингента в установлении прочного мира в Таджикистане. Это отвечает нашим внешним интересам и интересам России в регионе. Все это благоприятно влияет не только на стабилизацию обстановки в Таджикистане, но и отрезвляет силы, пытающиеся подорвать геополитические позиции России, Таджикистана, СНГ. Россия сегодня сдерживает эскалацию межафганского конфликта на территорию Таджикистана. Российские и таджикские пограничники несут совместную службу на границе. Но с чисто военной точки зрения российские пограничники охраняют не только Таджикистан, но и Россию»<sup>4</sup>.

16 апреля 1999 года в Москве был подписан «Договор о союзническом взаимодействии между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией, ориентированном в XXI век», который должен был ознаменовать новый этап в развитии двух государств на рубеже веков<sup>5</sup>.

На историческом рубеже веков Российская Федерация и Республика Таджикистан подтвердили стремление беречь и укреплять дружбу между народами двух стран, готовность строить свои отношения на основе союзничества и широкомас-

1 Протокол об установлении дипломатических отношений между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1902978>. (дата обращения: 01.02.2017).

2 Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан, подписанный 25 мая 1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1902068> (дата обращения: 1.02.2017).

3 Общее соглашение об установлении мира и национального согласия в Таджикистане. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/183/33/PDF/N9718333.pdf?OpenElement> (дата обращения: 05.02.2017).

4 Цит. по: Содружество. Россия – Таджикистан: межрегиональное сотрудничество. – 2009. – № 7. – С. 10.

5 Договор о союзническом взаимодействии между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией, ориентированном в XXI век. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.mid.ru/web/guest/maps/tj/-/asset\\_publisher/VfByAd5UOwuz/content/id/489202](http://www.mid.ru/web/guest/maps/tj/-/asset_publisher/VfByAd5UOwuz/content/id/489202) (дата обращения: 05.02.2017).

штабного сотрудничества в духе взаимного доверия, руководствуясь принципами уважения независимости, суверенитета, территориальной целостности и нерушимости государственных границ, мирного урегулирования споров и неприменения силы или угрозы силой, невмешательства во внутренние дела друг друга, равноправия и взаимной выгоды.

Занимая совпадающие или близкие позиции по актуальным международным проблемам, Стороны, выразили готовность углублять конструктивное и систематическое внешнеполитическое взаимодействие, как на двусторонней основе, так и в рамках ООН, ОБСЕ, СНГ, других международных и региональных организаций и форумов в интересах укрепления мира, стабильности и безопасности, как в региональном, так и глобальном масштабе. Россия и Таджикистан договорились координировать свою внешнеполитическую деятельность, активно взаимодействовать в обеспечении совместной обороны в рамках общих военно-стратегических задач, развивать сотрудничество в военно-технической сфере.

Важное место в Договоре занимают вопросы экономического и гуманитарного сотрудничества.

Исходя из принципа взаимной выгоды, Стороны зафиксировали стремление к максимальному развитию кооперационных связей, прежде всего, в цветной металлургии, химической и легкой промышленности, в отраслях машиностроения, агропромышленного комплекса, транспорта и транспортной инфраструктуры, реализации совместных инвестиционных проектов (в том числе с привлечением внебюджетных источников), формированию транснациональных финансово-промышленных групп, совместных предприятий и других организационно-хозяйственных структур, дальнейшее развитие внешнеэкономических связей, в том числе прямых связей между субъектами Российской Федерации и административно-территориальными образованиями Республики Таджикистан, а также между хозяйствующими субъектами.

В гуманитарной сфере Российская Федерация и Республика Таджикистан выразили готовность всемерно способствовать сохранению духовной и культурной близости народов двух стран, углублять взаимные связи в сфере культуры, науки, здравоохранения, образования, информации, содействовать установлению прямых связей между организациями и деятелями культуры и искусства, исследовательскими центрами, учебными заведениями, средствами массовой информации.

Далее, по мере развития взаимоотношений между Таджикистаном и Российской Федерацией, двусторонние межгосударственные договоренности были достигнуты во многих сферах: экономики, информационного обмена, образования и науки, гражданства и трудовой миграции, реструктуризации задолженности, дипломатических отношений, транспорта, борьбы с незаконным оборотом наркотических средств<sup>6</sup>. Всего по данным Министерства иностранных дел Республики Таджикистан, страны заключили более 230 межгосударственных, межправительственных и межведомственных соглашений.

Количество, содержательная наполненность и статус межгосударственных договоров и соглашений выступают лишь одним из показателей развития двусторонних отношений. При оценке их характера и эффективности необходимо также рассматривать и интенсивность межгосударственного общения на высшем уровне. С момента первого избрания на должность Президента Республики Таджикистан (6 ноября 1994 г.) Эмо-

мали Рахмон совершил 13 визитов в Российскую Федерацию. В должности Президента Российской Федерации Владимир Путин посещал Таджикистан 8 раз (июль 2000 г., октябрь 2001 г., апрель 2003 г., октябрь 2004 г., октябрь 2007 г., октябрь 2012 г., сентябрь 2014 г., сентябрь 2015 г.). Каждый визит глав государств сопровождался принятием комплекса важных межгосударственных соглашений.

Так, например, в ходе официального визита Президента Российской Федерации в Республику Таджикистан в октябре 2012 года были подписаны такие значимые соглашения как Соглашение об условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан, Меморандум по вопросам сотрудничества в военной области, Меморандум о сотрудничестве в сфере поставок нефтепродуктов в Республику Таджикистан, Меморандум о сотрудничестве в сфере энергетики, Меморандум о намерениях по дальнейшему развитию сотрудничества в сфере миграции и другие.

В настоящее время готовится очередной визит Президента Российской Федерации в Республику Таджикистан. Возможный спектр вопросов для обсуждения достаточно широкий – это и безопасность в регионе, военное и пограничное сотрудничество, экономическое сотрудничество, тенденции развития интеграции на постсоветском пространстве, совместные инвестиционные проекты, защита социальных и юридических прав таджикских трудовых мигрантов в России, сотрудничество в сферах науки, образования и культуры, в частности вопрос увеличения образовательных квот в российских вузах для абитуриентов из Таджикистана, вопросы обеспечения образовательных учреждений Таджикистана русскоязычными педагогическими кадрами, учебниками и учебными пособиями, а также расширения по стране сети средних школ с русским языком обучения и другие.

К данному визиту готовится целый пакет различных соглашений, в том числе, направленных на активизацию сотрудничества на региональном уровне. Так, по словам Министра экономического развития и торговли Республики Таджикистан Негматулло Хикматуллозода, будут подписаны соглашения, направленные на углубление сотрудничества с крупными регионами России.

Помимо двусторонних встреч президенты России и Таджикистана регулярно встречаются и обсуждают вопросы российско-таджикского и многостороннего сотрудничества в рамках рабочих поездок и различных международных форумов, в частности, на заседаниях Совета глав государств-участников СНГ, заседаниях Совета коллективной безопасности государств-участников ОДКБ, саммитах Шанхайской организации сотрудничества.

Общее количество встреч глав государств России и Таджикистана позволяет сделать вывод о систематическом характере и высокой интенсивности российско-таджикского диалога на высшем уровне.

Активный диалог развивается и по линии министерств иностранных дел Российской Федерации и Республики Таджикистан. Начиная с 2008 г., проходят ежегодные встречи министров иностранных дел, где происходит подписание ежегодных программ межгосударственного сотрудничества. На регулярной основе проводятся взаимные визиты министров иностранных дел, консультации по различным направлениям внешнеполитической деятельности, включая региональную ситуацию, консульскую проблематику и информационную политику. Налажены активное сотрудничество и выработка совместных инициатив на площадках международных организаций – ООН, ОБСЕ, ШОС, ОДКБ, СНГ, основанные на соппадении, либо близости позиций наших стран по основным международным проблемам.

6 Погодин С. Н., Тараканова Т. С. Эволюция концептуальных подходов Российской Федерации к оценке роли Шанхайской Организации Сотрудничества // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 47-49.

С 2005 г. начала свою работу Межправительственная комиссия (МПК) по экономическому сотрудничеству между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией. 27 января 2017 года в Душанбе состоялась 14-я сессия Межправительственная комиссия по экономическому сотрудничеству, участие в которой приняли делегации двух стран во главе с сопредседателями комиссии – Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Игорем Шуваловым и Премьер-министром Республики Таджикистан Кохиром Расулзодой. Также в работе комиссии приняли участие руководители и ответственные сотрудники министерств, ведомств и представители деловых кругов России и Таджикистана.

В ходе сессии Стороны обсудили состояние и перспективы торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества между двумя странами, а также рассмотрели наиболее актуальные аспекты двустороннего сотрудничества, а именно вопросы прямого авиасообщения между Россией и Душанбе, Душанбе и российскими регионами, создание «специализированных адаптационных центров» для трудовых мигрантов из Таджикистана. Также состоялась церемония открытия зарубежного представительства Российского экспортного центра (РЭЦ) в г. Душанбе.

Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон во время встречи с Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Игорем Шуваловым подчеркнул важное значение результатов работы Межправительственной комиссии для дальнейшего продвижения взаимодействия двух стран по всему комплексу сотрудничества.

Особое место в институционализации российско-таджикских отношений занимает межпарламентское сотрудничество, которое началось еще в 1992 г. в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

Первый официальный визит делегации Государственной Думы во главе с ее Председателем Геннадием Селезневым состоялся 24-27 января 1998 г. В ходе визита было подписано Соглашение между Государственной Думой РФ и Маджлиси Оли Республики Таджикистан о межпарламентском сотрудничестве<sup>7</sup>.

7-12 июня 2000 г. состоялся ответный официальный визит в Россию парламентской делегации Таджикистана во главе с Председателем нижней палаты парламента Республики С.Х.Хайруллоевым. В развитие положений Соглашения о межпарламентском сотрудничестве 1998 г. было принято решение о создании Межпалатной парламентской комиссии между Государственной Думой Российской Федерации и Маджлиси намоёндагон (Нижней палаты) Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Первое организационное заседание МПК было организовано в апреле 2003 г. в г. Душанбе и до 2010 г. состоялось восемь заседаний. В настоящее время на повестке – возобновление диалога парламентариев нижних палат парламентов.

Взаимовыгодные отношения развиваются и между верхними палатами парламентов России и Таджикистана. Соглашение о сотрудничестве между Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан было подписано 24 августа 2006 г., обновленный вариант Соглашения - 23

октября 2014 г.<sup>8</sup> В рамках реализации данных соглашений был разработан формат проведения Межпарламентского форума «Россия – Таджикистан: потенциал межрегионального сотрудничества», проводятся регулярные встречи, и осуществляется работа Комиссия по сотрудничеству Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Проведенный краткий обзор законодательно-правовой и институциональной основы<sup>9</sup> российско-таджикских отношений доказывает их поступательный и взаимовыгодный характер, в то же время современные вызовы и определенные проблемы современного этапа обуславливают необходимость сохранения высокой интенсивности политического диалога и обновление договорной базы, ориентированной на новый этап развития российско-таджикского диалога.

#### *Экономическое сотрудничество*

Российская Федерация рассматривает Республику Таджикистан в качестве стратегического партнера. Эта характеристика распространяется и на торгово-экономическое взаимодействие, и на инвестиционное сотрудничество.

В основе торгово-экономического сотрудничества Российской Федерации с Республикой Таджикистан лежат межправительственные соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве (соглашение о свободной торговле) от 10 октября 1992 г., об углублении экономического сотрудничества и развития интеграционных связей от 27 февраля 1995 г.

Экономическая ситуация в Таджикистане после распада Советского союза характеризовалась во-первых, стремительным спадом производства, во-вторых, сокращением промышленных предприятий. Деиндустриализация экономики способствовала росту безработицы, концентрации основной части трудовых ресурсов в сельском хозяйстве и оттоку рабочей силы за рубеж, прежде всего, в Россию и Казахстан. Самым негативным образом на экономике страны отразились последствия гражданской войны. При этом, Таджикистан сохранил серьезную ресурсную базу в гидроэнергетике, в аграрном секторе, и тем самым сохранил инвестиционную привлекательность.

Динамика торгового оборота России и Таджикистана в начале 2000-х гг. показывала устойчивый рост и увеличение объемов экспорта и импорта с 2007 г. по 2015 г. Общий годовой объем таджикско-российского товарооборота в 2015 г. превысил \$1,1 млрд. Незначительное снижение объемов товарооборота наблюдалось в посткризисный 2009 г. и в 2016 г., обусловленное объективными причинами (падением цен на нефть, девальвацией российского рубля).

Основными товарами российского экспорта являются минеральные продукты, древесина и целлюлозно-бумажные изделия, машины, оборудование и транспортные средства, продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье.

В структуре импорта из Таджикистана основными товарами являются продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье, текстиль, и текстильные изделия.

Наиболее актуальным в экономической повестке дня двусторонних отношений в настоящее время является вопрос

7 Соглашение между Государственной Думой Российской Федерации и Маджлиси Оли Республики Таджикистан о межпарламентском сотрудничестве. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // [http://www.mid.ru/ru/maps/tj/-/asset\\_publisher/VfByAd5Uowu3/content/id/447440](http://www.mid.ru/ru/maps/tj/-/asset_publisher/VfByAd5Uowu3/content/id/447440) (дата обращения: 05.02.2017).

8 Соглашение о сотрудничестве между Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24 августа 2006 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=18817](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=18817) (дата обращения: 05.02.2017).

9 Ермолина М. А., Капустина М. А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132.

увеличения объема поставок в Российскую Федерацию таджикской плодоовощной продукции. В этом вопросе у сторон имеется взаимный интерес – Россия заинтересована в поставках качественной продукции из Таджикистана, испытывает потребность в увеличении объемов экспорта таджикской сельхозпродукции. Таджикистан заинтересован в наращивании объемов экспорта, что положительно отразится на повышении уровня занятости и доходов населения<sup>10</sup>.

Одним из важнейших направлений экономического взаимодействия двух стран является инвестиционное сотрудничество и прямые российские инвестиции в экономику Республики Таджикистан – в такие отрасли, как энергетика, промышленное производство, горно-металлургическая и строительная отрасли, авиационный и железнодорожный транспорт, сфера высоких технологий, сельское хозяйство и др.

Необходимо отметить, что на протяжении ряда последних лет Россия инвестировала в Таджикистан порядка 700 млн. долл. США.

На рынке высоких технологий страны активно работают крупные российские компании, например, такие как ООО «Таком» (торговая марка «Билайн»), ЗАО «Мегафон Таджикистан».

К 2017 г. между нашими странами подписано более 70 соглашений и меморандумов о сотрудничестве в экономической сфере. Одновременно с этим в Таджикистане зарегистрированы и работают более 100 отдельных российских и совместных предприятий. В августе 2013 г. стартовала практическая реализация первого в Центральной Азии проекта по созданию в Душанбе совместного предприятия по сборке троллейбусов (до 100 штук ежегодно). Укреплению двусторонних экономических связей способствует налаживание взаимодействия по линии межбанковского сотрудничества, в частности, активно стал работать «Россельхозбанк».

Приоритетное место в торгово-экономической сфере сотрудничества России и Таджикистана занимает энергетическая отрасль. На протяжении последних 20 лет Россия стала надежным партнером в области инвестирования гидроэнергетических проектов Республики Таджикистан.

В частности, Российская Федерация принимает участие в разработке и реализации долгосрочной программы развития малых электростанций Таджикистана на период 2007-2020 годов (принята специальным постановлением Правительства от 3 октября 2006 года за № 449)<sup>11</sup>.

Наиболее значимым фактором тесного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан стала совместная программа по строительству Сангтудинской ГЭС-1. Она была предназначена для решения одной из важнейших задач экономического развития республики, должна была способствовать реализации стратегических задач страны по выходу из энергетического кризиса страны. В строительстве Сангтудинской ГЭС-1 были вовлечены высококвалифицированные специалисты России, Таджикистана и других стран.

Другой источник ресурсов для инвестиционной привлекательности – это перспективные газовые месторождения Таджикистана. Переломным моментом в развитии торговых и экономических отношений России и Таджикистана можно считать подписание «Соглашения о стратегическом партнёр-

стве в газовой отрасли», состоявшееся 15 мая 2003 г. во время визита в Республику Таджикистан председателя правления ОАО «Газпром» Александра Миллера. Соглашение предусматривало проведение сейсморазведочных, поисковых работ, разработку и эксплуатацию месторождений газа, строительство, реконструкцию и эксплуатацию газопроводов, других объектов инфраструктуры газового комплекса Таджикистана, организацию сети газозаправочных станций на сжиженном газе и др. Таким образом, документ открыл перспективы крупномасштабной промышленной разработки месторождений газа в Таджикистане. А.Миллер отметил, что «в течение всего периода взаимодействия наших стран Таджикистан последовательно проводил линию на поддержание отношений стратегического партнерства».

В целом Таджикистан остается крупнейшим в регионе потребителем российских энергоресурсов. Соглашение о сотрудничестве правительств двух стран в сфере поставок нефтепродуктов в Таджикистан было подписано в Москве 6 февраля 2013 года, принято Госдумой 21 июня и одобрено Советом Федерации 29 июня 2016 года<sup>12</sup>.

Соглашение предусматривает беспрошленную поставку нефтепродуктов из России в Таджикистан для внутреннего потребления. Индикативный топливный баланс Таджикистана энергетические ведомства двух стран согласуют ежегодно, в 2016 году он составил 830 тыс. тонн. Таджикистан импортирует из России 310 тыс. тонн дизтоплива, 260 тыс. тонн бензина и другие нефтепродукты. Таким образом, российские ГСМ занимают около 90 % топливного рынка Таджикистана.

Ключевое место в экономическом взаимодействии России и Таджикистана занимает трудовая миграция. Денежные переводы мигрантов составляют значимую долю ВВП Таджикистана и стимулируют внутренний спрос. Необходимо также признать, что денежные переводы сыграли ключевую роль в сокращении уровня бедности в Таджикистане и оказали положительный эффект как на микро-(домашние хозяйства), так и на макроэкономическом уровне экономического развития Таджикистана<sup>13</sup>.

Только в период с осени 2014 года (начала экономического спада в России) наблюдается отток таджикских трудовых мигрантов и сокращение объемов денежных переводов. Дополнительно возвращению мигрантов способствует ужесточение миграционных правил в Российской Федерации с января 2015 года<sup>14</sup>. Отток мигрантов усиливается за счет роста числа таджикских граждан, депортированных из России. Падение объема денежных переводов может привести к сокращению внутреннего спроса, что в свою очередь, ослабит сектор услуг, выступавший все эти годы основным драйвером экономического роста в Таджикистане.

Анализ среднесрочного развития рынка труда России и Таджикистана свидетельствует о том, что трудовая миграция между двумя странами сохранит свою значимость. При этом очень остро стоит вопрос перехода к более отвечающим времени форматам миграционного взаимодействия. Именно поэтому необходима срочная разработка комплекса мер,

10 Гусев Л. Ю. Торгово-экономическое и научное сотрудничество между Россией и Таджикистаном // Современные евразийские исследования. – Саратов. 2015. – Выпуск 4. – С. 44.

11 Постановление о долгосрочной программе развития малых электростанций Таджикистана на период 2007-2020 годов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=9696](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=9696) (дата обращения: 05.02.2017).

12 Соглашение о сотрудничестве правительств двух стран в сфере поставок нефтепродуктов в Таджикистан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499015009> (дата обращения: 05.02.2017).

13 Бабаев А. А. Государственная миграционная политика и возвращение мигрантов – граждан Республики Таджикистан // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 214-217.

14 Матвеевская А. С. Теоретические подходы к изучению актуальных социально-экономических проблем адаптации иммигрантов // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. – 2010. – Т. 6. – № 4. – С. 102-109.

направленных на легализацию трудовой миграции, защиту социальных прав мигрантов, их адаптации на российском рынке. Как показывает практика, регулирование внешней трудовой миграции на национальном уровне недостаточно, чтобы создать эффективный механизм для ее регулирования, должны приниматься согласованные стратегии двух стран, межправительственные соглашения о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся, их адаптации с учетом развития интеграционных процессов и глобализации экономики.

Одновременно было бы целесообразно принимать реальные меры по созданию благоприятных условий, например, привлечению российских капиталовложений в таджикскую экономику, создавать новые, в том числе совместные предприятия, которые могли бы выпускать конкурентоспособную продукцию на региональном и евразийском рынке товаров.

В целом, придание дополнительной динамики российско-таджикским отношениям, несомненно, в будущем будет способствовать совершенствованию регулирования этой сферы и приданию правового статуса трудовым мигрантам. Вместе с тем, Россия и Таджикистан, должны готовиться к переменам. Период стихийной, хаотической миграции в ближайшее время подходит к завершению. Россия переходит к отбору трудовых мигрантов, отдавая предпочтение квалифицированным специалистам, владеющим русским языком. Кроме того, перспективы развития Евразийского экономического союза (ЕАЭС) должны привести к формированию единого рынка труда. Безусловно, все это повлияет и на двусторонний формат взаимоотношений в сфере миграции.

Еще одно приоритетное направление экономического сотрудничества Российской Федерацией и Республикой Таджикистан – это межрегиональный диалог. В настоящее время торгово-экономические отношения с Республикой Таджикистан поддерживают 70 субъектов Российской Федерации. Основной объем внешнеторгового оборота формируется за счет поставок в Таджикистан из Центрального, Сибирского, Приволжского федеральных округов, на долю которых приходится около 80% общего объема товарооборота двух стран. Наиболее активно проявляют себя в республике Москва, Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Алтайский, Краснодарский, Красноярский края, Оренбургская, Челябинская, Ивановская, Самарская и Саратовская области.

Среди основных направлений межрегионального сотрудничества можно отметить возможность создания совместных предприятий с полным циклом переработки хлопка-волокна в конечную продукцию – от хлопковой пряжи до хлопчатобумажных швейных изделий, а также переработку плодощной продукции. Перспективным для межрегионального сотрудничества является и привлечение возможностей регионов Российской Федерации к подготовке квалифицированных кадров для нужд экономики и социальной сферы Республики Таджикистан, развитие сотрудничества между регионами России и Таджикистана в сфере туризма. Особенно значимыми и представляющими взаимный интерес являются предложения по поставке ранних овощей и фруктов в различные регионы России, а также технологий и оборудования. Существуют проекты по сотрудничеству в совместном освоении природных ресурсов, в области транспорта, связи и информатизации. Разрабатываются проекты в области водного хозяйства и охраны окружающей среды<sup>15</sup>, в сфере образования, науки и здравоохранения.

Вопросы торгово-экономического сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан в основном рассматриваются в рамках Межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан, Торговых представительств двух государств, Торгово-Промышленных палат, в рамках профильных министерств. Для активизации экономического сотрудничества 20 апреля 2016 года был создан Деловой совет по сотрудничеству с Таджикистаном (ДССТ) при Торгово-Промышленной палате Российской Федерации под руководством Председателя – Сергея Ключарева.

За прошедший год ДССТ провел активную подготовительную работу:

1. Сформирована членская база ДССТ (среди членов совета – предприятия различных отраслей хозяйства, различных форм собственности, относящиеся как к крупному, среднему, так и к малому бизнесу, членами совета и партнерами совета являются ряд региональных Торгово-промышленных палат).

2. Сформирован перечень перспективных проектов и направлений двустороннего сотрудничества и осуществляется их мониторинг.

3. Создан информационный сайт – [www.dsst-tp.ru](http://www.dsst-tp.ru)

4. Руководство Делового совета приняло участие в ряде мероприятий и деловых встреч на территории Таджикистана, основные среди них: Международная торговая ярмарка «СУГД-2016», Бизнес-форум «Развитие продовольственного сектора и трансфер современных технологий» в г. Худжанд, встреча представителей российского бизнеса с представителями бизнес-кругов Согдийской области, Международный круглый стол «Потенциал регионов в углублении Российско-Таджикского сотрудничества», Международная выставка и Бизнес-форум «Таджикистан-2016» в г. Душанбе, Бизнес-форум «Хатлон-2016» в г. Кулябе, Пятая конференция по межрегиональному сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан в г. Душанбе, и другие.

Выступая на четырнадцатом заседании Межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан, Председатель ДССТ – Сергей Ключарев отметил, что в 2016 году Деловой совет привлек к своей работе более 20 российских предприятий различной формы собственности, как крупного, среднего, так и малого бизнеса. В работе принимают активное участие региональные Торгово-Промышленные палаты России и Таджикистана. Кроме того, он выразил надежду, на то, что с созданием аналогичной структуры в Таджикистане многие вопросы сотрудничества получат свое решение уже в 2017 году.

Таким образом, проанализировав состояние двустороннего экономического сотрудничества, можно прийти к выводу, о том, что в настоящее время двусторонние взаимоотношения переходят на качественно новый уровень, основанный на прагматизме. Россия на сегодняшний день является одним из основных торгово-экономических партнеров Таджикистана. Наиболее заметным остается сотрудничество в таких сферах, как торговля, промышленность, транспорт, энергетика, коммуникации.

Стратегические задачи российско-таджикских взаимоотношений в первые годы были направлены в первую очередь на организацию торгово-экономических взаимодействий. В настоящее время на первый план выходят вопросы промышленной кооперации, совместного производства и региональное сотрудничество.

15 Алимов А. А., Ермолина М. А. Перспективы участия России в международном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды в рамках развития евразийской экономической интеграции // Евразийский журнал. – 2016. – №1 (92). – С. 177-181.

## Региональная безопасность

27 июня 2017 года Российская Федерация и Республика Таджикистан отмечают значимую дату: 20-лет со дня решения общей задачи – установление прочного мира на таджикостанской земле.

Фундамент сотрудничества России и Таджикистана в военно-политической сфере опирается на проверенной боевым партнерством договорно-правовой базе. На территории Республики Таджикистан дислоцирована 201-ая российская военная база, которая находится и действует в соответствии с «Соглашением об условиях пребывания этой базы на территории Таджикистана»<sup>16</sup>. Соглашение по базе вступило в действие в 2014 году, согласно договору пребывание российской базы в республике продлено до 2042 года.

Российская база – стержень внешней безопасности Таджикистана, особенно с учетом тех угроз и вызовов, которые в настоящее время исходят с территории Исламской Республики Афганистан (ИРА). Имея в виду внешние угрозы, в настоящее время идет активная модернизация 201-ой российской военной базы, постоянно проводятся учения для того, чтобы в случае необходимости эта база по согласованию с командованием и руководством Таджикистана была задействована для противодействия угрозам с территории Афганистана. Россия остается основным партнером Таджикистана в сфере военно-технического сотрудничества. Реализуется программа модернизации Вооруженных Сил Республики, в соответствии с которой предусмотрены масштабные поставки республике российских вооружений и военной техники на безвозмездной основе, что связано и с укреплением таджикско-афганской границы.

Безопасность Таджикистана – фактор, имеющий решающее значение не только для Центральной Азии, но и для всего постсоветского пространства<sup>17</sup>. Ретроспективно это напрямую связано с тем обстоятельством, что после распада СССР Таджикистан стал единственным из вновь образованных государств на постсоветском пространстве, для которого независимость началась с затяжной гражданской войны. При решающей роли сотрудничества между официальным Душанбе и Москвой с 1994 по 1997 годы между Правительством Таджикистана и Объединенной Таджикской оппозицией (ОТО) прошли 8 раундов межтаджикских переговоров и несколько встреч на высшем уровне между Президентом Таджикистана Э.Ш. Рахмоном и руководством ОТО. Эти переговоры проходили под знаменем ООН и при участии стран-гарантов, которые внесли весомый вклад в дело достижения мира в Таджикистане.

Российско-таджикостанское партнерство в сфере безопасности и тогда, и сегодня обеспечивает безопасность внешних рубежей Центральной Азии, Таджикистана и России. В настоящее время общий фон вызовов и угроз безопасности в Центральной Азии, определяющих взаимоотношения России и Таджикистана сохраняет свою сложность.

В 2017 году взаимодействие Российской Федерации и Республикой Таджикистан в сфере безопасности строится исходя из общего спектра внешних угроз, основные из которых исходят с территории Афганистана. Маркерами, подтверждающими степень их тревожности являются следующие тенденции: в 2016 году площадь посевов опийного мака увеличилась на 10%, на севере Бадахшана террористы ведут бои с прави-

тельными войсками. Общей эта угроза ещё является и потому, что среди террористов 3000 человек – выходцы из стран СНГ: чеченцы, узбеки, казахи, таджики. Ограничивает успех борьбы с угрозами тот факт, что действия официальных властей ИРА мало эффективны, власть президента ИРА Ашрафа Гани ограничивается только Кабулом. В целом, такой тревожной ситуации, по общим оценкам, в Афганистане не было последние 25 лет.

Кроме внешних угроз безопасности, для центрально-азиатского региона в целом среди многочисленных угроз и вызовов выделяется проблема политической устойчивости в условиях преемственности власти. Устойчивость политических систем становится в последнее время одним из ключевых вопросов для многих стран постсоветского пространства. Не случайно в этой связи обращает на себя тренд на поиск национальными политкумами и экспертными средами социально-политической повестки дня, которая могла бы стать консолидирующей для национальной политической элиты и широких слоев общественности. В этом контексте опыт России и Таджикистана по упорядочению подходов к консолидации элиты с упором на формирование государственной идентичности для абсолютного большинства граждан, представляется наиболее оптимальным для преодоления возможных политических кризисов в будущем.

Следует особо подчеркнуть, что ни одна из держав способных на глобальную проекцию силы (Китай, Россия, США) и тем более никто из крупных региональных игроков (Турция, Иран, Индия и Пакистан) в складывающихся условиях не в состоянии тратить значительные ресурсы на поддержание геополитической устойчивости в регионе. Таким образом, от выбора модели внутривнутриполитического транзита и построения гармоничных общественных связей в Центральной Азии зависит вектор будущего развития региона в условиях возрастающих внутривнутриполитических рисков и угроз.

Еще одним значимым вызовом для безопасности в условиях распатанной политической системы Афганистана является рост посевов опиумного мака и увеличения транзита наркотических средств через страны Центральной Азии. По данным Управления ООН по наркотикам и организованной преступности, 2015 год с проекцией на 2016 год, сохранил тенденцию к высокому уровню сборов опиума, поскольку посевные площади под опийный мак увеличились на 10%<sup>18</sup>. В этой связи, с высокой долей вероятности, возрастет и объем переправляемых наркотиков по так называемому «Северному маршруту».

Все это существенно увеличит нагрузку как на национальные агентства по борьбе с наркоугрозой Республики Таджикистан и Российской Федерации, так и на наднациональные структуры в регионе, в лице ОДКБ, ШОС, ЦАРИКЦ и других. От их эффективной работы будет зависеть очень многое. Повышенная активность террористических группировок на территории государств евразийского региона в последние месяцы существенно возрастает, ставя на повестку дня вопросы совместного мониторинга и противодействия этим процессам.

Особое значение приобретает изменение моделей миграции на евразийском пространстве. Кризисные явления в экономике России оказывают негативное воздействие на сложившиеся векторы миграции, формируя серьезную угрозу стабильности и безопасности в Таджикистане. Тенденции последнего времени демонстрировали негативную динамику.

16 Соглашение об условиях пребывания этой базы на территории Таджикистана. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://docs.cntd.ru/document/902383806> (дата обращения: 20.01.2017).

17 Зеленева И.В., Агеева В.Д. Идеология Евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 20-24.

18 Afghanistan Opium Survey 2015 // UNODC, October 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.unodc.org/documents/stop-monitoring/Afghanistan/Afg\\_Executive\\_summary\\_2015\\_final.pdf](https://www.unodc.org/documents/stop-monitoring/Afghanistan/Afg_Executive_summary_2015_final.pdf) (дата обращения: 20.01.2017).



Так, в 2015 г. число таджикских мигрантов в России сократилось на 20%, а количество денежных переводов в страну снизилось на 42%<sup>19</sup>. Стоит также отметить, что некоторая часть из возвращающихся мигрантов, имеет связи с радикальными исламистскими и экстремистскими группами, которые они получают, вращаясь в мигрантской среде, находясь на территории России.

В ряду вызовов региональной безопасности сохраняет свою актуальность и конфликтный потенциал в центрально-азиатском регионе вокруг использования водных ресурсов. Очевидно, что без продвижения в данном вопросе говорить о снижении угроз безопасности затруднительно. Большинство экспертов сходится во мнении о необходимости создания международного надгосударственного органа или консорциума, который решал бы вопросы использования гидроресурсов в регионе. Предлагаются различные варианты от независимого водно-энергетического холдинга, куда вошли бы все страны Центральной Азии и Россия до воссоздания централизованного планирования использования водных ресурсов региона по модели, которая существовала в рамках СССР. Однако ни один из теоретических вариантов пока не находит своего практического воплощения. Одним из возможных вариантов решения проблемы могло бы стать создание евразийского инвестиционного фонда.

Тревожным фактором является определённое ускорение радикализации в центральноазиатских социумах, к сожалению, затронувшее и правоохранительные органы Республики Таджикистан. Наиболее вопиющим в этом плане фактом в 2015 г. было дезертирство и уход в «Исламское государство» в Сирии и Ираке полковника ОМОН Гулмурода Халимова, а также военный мятеж Абдухалима Назарзода<sup>20</sup>.

Российская сторона с тревогой отмечает негативные тенденции и оказывает упреждающую помощь ЦАР по локализации выявляемых национальными правительствами угроз. В октябре 2015 года Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Совета глав государств – участников СНГ заявил, что «на стороне ИГИЛ уже воюют от пяти до семи тысяч выходцев из России и других стран СНГ»<sup>21</sup>. На тот момент официально объявленная оценка числа российских боевиков, воюющих на стороне ИГ в Сирии и Ираке, составляла 2400 человек<sup>22</sup>. Следовательно, еще порядка 2600-4500 боевиков приходится на другие страны постсоветского пространства. При этом из оценок международных экспертов хорошо известно, что основная масса этих боевиков происходит из центрально-азиатских стран<sup>23</sup>.

Установленным фактом является, что на каждого боевика, воюющего в Сирии и Ираке, приходится значительное число сочувствующих в разного рода «спящих ячейках» террори-

стической сети на местах. Российские эксперты фиксируют активизацию притока средств во все страны постсоветского пространства (в контексте противостояния операции России в Сирии)<sup>24</sup> по совершенно разным каналам, связанным с распространением религиозного экстремизма, а отнюдь не только по каналам ИГ.

В последние годы за счет усилий целого ряда международных игроков (прежде всего, Саудовской Аравии и Катара) сложилось определенное взаимодействие между тяжелой ситуацией в Афганистане и на Ближнем Востоке (в Йемене, Ираке и Сирии, где имеет место противостояние блока во главе с Саудовской Аравией (его условно называют «суннитским»), и он недавно был официально оформлен как «альянс исламских государств против терроризма»<sup>25</sup>) блоку во главе с Ираном (его условно называют «шиитским»), и он официально не оформлен). Этот перенос войны с Ближнего Востока на Афганистан представляет серьезную угрозу безопасности не только Таджикистана, но и Центральной Азии в целом.

В контексте операции российских ВКС в Сирии особо активное проникновение ИГ в Афганистан наблюдается на востоке и на севере страны. ИГ расширяет свое влияние, пользуясь внутренним расколом в Талибанах, сложившемся после смерти муллы Омара. Этому активно способствует обилие у ИГ финансовых средств. По данным Генштаба Российской Федерации, в Афганистане находится связанных с ИГ 2-3 тыс. боевиков<sup>26</sup>. Это создает угрозу вторжений через бывшую советско-афганскую границу, ныне границу новых независимых государств Центральной Азии. Особенно эта тенденция становится актуальной в связи с нарастающим разгромом «центра» ИГ в Сирии и Ираке совместными (пусть и слабо координируемыми) действиями России и США и сложившейся тенденцией к переносу активности ИГ.

Тревожная для постсоветских стран тенденция заключается в том, что Талибан и ИГ воюют между собой, в основном, на востоке Афганистана, в том числе, в связи с борьбой за контроль над наркотическими доходами. В то же время на севере страны, в том числе, благодаря усилиям ближневосточных «спонсоров», сложилась тенденция к взаимодействию ИГ, Талибана и ряда мелких группировок, связанных с «Аль-Каедой». В частности, при взятии Кундуза, где участвовали представители всех перечисленных выше групп, первоначально захватчики подняли черное знамя ИГ, и лишь затем, чтобы раньше времени не пугать северных соседей, поменяли его на белое знамя Талибана.

Ситуация в остальных частях Афганистана остается достаточно сложной. Уменьшающееся военное присутствие американцев воодушевляет талибов, а силы законного правительства, в целом, демонстрируют неспособность самостоятельно проводить серьезные военные операции. К тому же имеет место массовое дезертирство из рядов правительственных сил.

Вместе с тем, вторжение «чистых» талибов в Центральную Азию маловероятно, в том числе и потому, что Талибан распался на большое количество враждующих группировок. Однако это не означает, что такое вторжение не смогут орга-

19 Число Таджикиских трудовых мигрантов в РФ сократилось на 20% // ИА Интерфакс 20.07.2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/russia/454772> (дата обращения: 20.01.2017).

20 Алексеев Д. С., Аршинов Ю. Е., Казанцев А. А., Лапенко М. В., Шаймергенов Т. Т. «Актуальные проблемы безопасности на евразийском пространстве: вызовы и пути решения». Аналитический доклад. Астана, Москва, Саратов. 2016. – С. 22.

21 Заседание Совета глав государств СНГ. Владимир Путин принял участие в заседании Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств, 16 октября 2015 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/50515> (дата обращения: 20.01.2017).

22 Официальная оценка ФСБ на тот момент – См. ТАСС, 18.09.2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tass.ru/politika/2272750> (дата обращения: 20.01.2017).

23 Syria Calling: Radicalization in Central Asia // Europe and Central Asia Briefing N°72 Bishkek/Brussels, 20 January 2015. International Crisis Group. - P.1.

24 Фархутдинов И. З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10. – С. 8.

25 Saudi Arabia's 'Islamic military alliance' against terrorism makes no sense. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/12/17/saudi-arabias-islamic-military-alliance-against-terrorism-makes-no-sense/> (дата обращения: 20.01.2017).

26 Боевики «Исламского государства» нацелены на Центральную Азию и Россию. Об этом предупреждают российские военные и спецслужбы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2827486> (дата обращения: 20.01.2017).

низовать силы ИГ и ряда более мелких групп, связанных с Аль-Каедой, при попустительстве талибов (как упоминалось выше, такое сотрудничество уже имело место при взятии Кундуза).

Таким образом, в прогнозе ситуации, касаемо блока партнерства Российской Федерации и Республики Таджикистан в сфере безопасности, представляется верным делать акцент на том, что тенденции к росту нестабильности на Ближнем Востоке, несмотря на усилия ряда игроков, обойдут Центральную Азию и Афганистан стороной. И арабско-суннитская и иранско-шиитская сторона будут продолжать делать очень многое, чтобы перенести конфликт на Ближнем Востоке в Центральную Азию и Афганистан, превратив их в новый фронт своего противостояния. Однако все эти усилия не смогут привести к серьезной дестабилизации ситуации ни в России, ни в Центральной Азии в силу наличия определенного «запаса прочности» политических систем и в силу усилий спецслужб по противостоянию соответствующим угрозам<sup>27</sup>.

Ситуация в Афганистане не выйдет из-под контроля, а «Исламскому государству» не удастся перенести туда один из центров своей активности. Талибы продолжают воевать с «Исламским государством» на востоке Афганистана и время от времени сотрудничать с ним на севере. По мере ослабления своих позиций в Сирии и Ираке ИГ продолжит попытки переноса одного из центров своей активности в Афганистан и, в перспективе, в Центральную Азию. Однако это им не удастся, в случае Афганистана, из-за конфликта с талибами. На севере Афганистана талибы не будут мешать ИГ в той же степени (в том числе, потому, что у них одни и те же спонсоры на Ближнем Востоке), однако там серьезное усиление ИГ заблокируют правительственные войска и остатки «Северного альянса»<sup>28</sup>.

Внутренняя ситуация в Таджикистане будет стабильной, возможные столкновения на таджикско-афганской границе будут контролироваться при поддержке коллективных сил ОДКБ. Нестабильность в Афганистане, несмотря на определенный «подогрев» ситуации с Ближнего Востока, не перенесется на территорию Таджикистана и не вступит во взаимодействие с внутренними проблемами. Ввиду того, что социально-экономическая ситуация в России также улучшится – негативные тенденции в сфере трудовой миграции, охватившей Таджикистан прекратятся (как это имеет место в отношении КР). Не случится и серьезных межнациональных столкновений в Ферганской долине по водной проблематике. Межгосударственные противоречия между Узбекистаном и Таджикистаном останутся на контролируемом уровне, как в силу смены режима И.Каримова, так и по причине содействия Российской Федерации в выстраивании нового политического диалога. Присутствие российских войск в Таджикистане и гарантии безопасности от ОДКБ будут важным стабилизирующим моментом, который, как и в начале 1990-х, определит устойчивость всей Центральной Азии к возможным попыткам внешней агрессии исламистов.

#### *Гуманитарное сотрудничество*

Сотрудничество России и Таджикистана в гуманитарной сфере имеет богатую историю и традиции. Как отмечает посол Российской Федерации в Республике Таджикистан Игорь Семенович Лякин-Фролов: «При всей важности военно-политического, экономического сотрудничества... не менее при-

оритетными и, без сомнения, перспективными инвестициями являются вложения в образование, науку, культуру»<sup>29</sup>.

Базовым документом, на котором основан фундамент научного, культурного, образовательного взаимодействия между Россией и Таджикистаном является соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Республики Таджикистан о сотрудничестве в области культуры, науки и техники, образования, здравоохранения, информации, спорта и туризма от 19 сентября 1995 года.

На протяжении 1990-х годов увеличивался масштаб, расширялся спектр отношений в сфере образования, науки, культуры как на двустороннем уровне, так и в рамках многосторонних проектов. Большую роль в этом процессе сыграли ведущие российские вузы, обеспечившие в трудные для Таджикистана годы подготовку специалистов, оказание содействия в создании и совершенствовании образовательной системы, обеспечение учебной литературой.

Так и в настоящее время основными инструментами реализации ключевых гуманитарных миссий в отношениях между Москвой и Душанбе являются проекты в сфере поддержки и развития русского языка и образования.

Важнейшим шагом в развитии и углублении гуманитарного сотрудничества между двумя странами стало открытие в июне 2008 г. в Душанбе первого Русского центра Фонда «Русский мир» в Таджикском государственном институте языков имени Сотима Улугзода. В рамках III Форума творческой и научной интеллигенции стран СНГ в Душанбе в сентябре 2008 г. состоялось открытие второго Русского центра в Российско-Таджикском (Славянском) университете.

2 сентября 2011 г. в г. Душанбе был открыт Российский центр науки и культуры (РЦНК) в соответствии с положениями, зафиксированными в подписанном 1 февраля 2011 г. Соглашении между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Российской Федерации об учреждении и условиях деятельности культурно-информационных центров.

На базе русских центров проводится широкий круг мероприятий по различной тематике – круглые столы в канун государственных праздников, обсуждение памятных дат нашей общей истории, культуры и искусства. Участниками многочисленных семинаров, «круглых столов», фотовыставок, конференций, кинопросмотров, и мастер-классов являются представители различных гуманитарных специальностей – историки, филологи, политологи, социологи, экономисты.

Необходимо особо подчеркнуть, что русский язык в сфере образования Таджикистана используется во всех учебных заведениях, реализующих программы дошкольного, среднего, высшего профессионального и послевузовского образования. На русском языке осуществляются устные и письменные коммуникации, проводятся социокультурные мероприятия, выпускается русскоязычная литература. Русский язык, наряду с таджикским, является рабочим языком на международных, межвузовских научно-теоретических и практических конференциях.

В образовательных школах Таджикистана изучение русского языка начинается со 2 класса. Согласно учебному плану на изучение русского языка со 2 по 11 классы отводится 27 часов в неделю.

В неязыковых группах высших учебных заведений обучение русскому языку продолжается в течение 4-5 семестров. В Таджикистане функционируют центры по интенсивному из-

27 Алексеев Д. С., Аршинов Ю. Е., Казанцев А. А., Лапенко М. В., Шаймергенов Т. Т. «Актуальные проблемы безопасности на евразийском пространстве: вызовы и пути решения». Аналитический доклад. Астана, Москва, Саратов. – 2016. – С. 37.

28 Там же. – С. 41.

29 Россия - Таджикистан: отношения дружбы и стратегического партнерства // Международная жизнь. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://interaffairs.ru/news/show/11974> (дата обращения: 20.01.2017).

учению русского языка, организованные национальными кадрами.

Решению многих проблем в области развития и совершенствования преподавания русского языка в Таджикистане способствует деятельность созданного в сентябре 2011 года Учебно-методического центра русского языка (УМЦ РЯ) в РЦНК г. Душанбе.

В ноябре 2016 года на базе Института повышения квалификации учителей (ИПК) при Российско-Таджикском (Славянском) университете прошло торжественное открытие Курсов повышения квалификации для учителей русского языка и литературы средних общеобразовательных учреждений Республики Таджикистан.

В работе курсов приняли участие учителя русского языка из отдалённых регионов республики: Хатлонской области Республики Таджикистан (Хавалинг, Муминабад, Пархар, Темурмалик, Хуросон, Яван, Джайхун и др.) и районов республиканского подчинения Раштской долины (Нуробад, Таджикикабад, Сангвор/Тавильдара).

В тоже время есть серьезные резервы в плане дальнейшего развития русского языка в образовательных учреждениях Таджикистана. Эти возможности развития связаны с необходимостью системного улучшения материально-технической и учебно-методической базы большинства учебных учреждений средней и высшей школы, модернизацией их технического оснащения.

Из перечисленных направлений сотрудничества в гуманитарной сфере наиболее динамично осуществляется *взаимодействие в области образования*. В столице Таджикистана и регионах страны действует пять российских средних школ: три школы Министерства обороны России в Душанбе, Курган-Тюбе и Кулябе, школа при РТСУ и филиал СШ № 83 г. Ногинска Московской области в г.Нуреке. По данным Министерства образования Таджикистана, сегодня в стране действуют 17 средних школ с обучением на русском языке, а в 166 школах русский преподается наряду с таджикским языком.

Ежегодно таджикской стороне предоставляется свыше 100 стипендий для обучения в вузах, аспирантуре и для научно-практической стажировки. Совместно с Министерством образования Республики Таджикистан регулярно проводятся мероприятия, посвященные проблемам изучения русского языка, а также городские и республиканские олимпиады по русскому языку и литературе среди школьников старших классов.

В Таджикистане сохраняется потребность в получении высшего образования в российских учебных заведениях. В настоящее время в российских вузах обучаются почти 6,5 тыс. студентов из Таджикистана. На уровне экспертных оценок отмечается, что приоритетами таджикской молодежи являются медицинские, юридические и экономические специальности.

Проводятся ежегодные выставки-ярмарки российской высшей школы, позволяющие выпускникам таджикских школ знакомиться с российской системой образования, программами, требованиями к поступающим, условиями обучения.

В Душанбе действуют филиалы МГУ им. М.В.Ломоносова, Национального исследовательского технологического университета «МИСиС», Московского энергетического института. Создание филиалов российских вузов в Таджикистане широко востребовано и перспективно для укрепления двустороннего сотрудничества на гуманитарном направлении.

Так, например, одной из отличительных особенностей Филиала Московского государственного университета является то, что порядка 70 процентов его профессорско-преподавательского состава состоит из ученых МГУ, а 30 процентов – из числа лучших и опытных преподавателей Таджикистана.

Преподавание ведется по особому ваховому методу. Президент Таджикистана Эмомали Рахмон поставил перед руководством филиала МГУ амбициозную задачу – сформировать на его основе региональный филиал МГУ, где бы могли учиться не только граждане Республики Таджикистан, но также и молодёжь из Афганистана, Пакистана, Индии, Ирана, Китая, Кыргызстана, Туркменистана и других стран ближнего и дальнего зарубежья.

Крупным совместным образовательным проектом является Российско-Таджикский (Славянский) университет (РТСУ), в котором обучаются более 3,5 тыс. студентов, работают около трехсот штатных преподавателей. РТСУ был учреждён 5 апреля 1996 года Постановлением Правительства Республики Таджикистан № 141 в соответствии с Договором о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республики Таджикистан от 25.05. 1993 года. Учредителями вуза являются Правительство Российской Федерации и Правительство Республики Таджикистан. Подготовка специалистов осуществляется по образовательным программам, соответствующим Государственным образовательным стандартам, установленным в Российской Федерации.

В реализации программы студенческих обменов участвуют Московский государственный лингвистический университет, Московский государственный университет культуры и искусств, Государственный институт русского языка им. А.С.Пушкина, РУДН.

Одно из центральных мест гуманитарного сотрудничества России и Таджикистана занимает *работа по сохранению общей исторической памяти*, в особенности связанной с Великой Отечественной войной. Так, в 2016 г. в республике был проведен целый комплекс мероприятий, посвященных 75-летию Битвы под Москвой. В ноябре и начале декабря в школах г. Душанбе, г. Куляба, г. Курган-тюбе, г. Худжанда, г. Турсун-заде (всего 14 школ, около 700 чел.) прошли «Уроки Памяти». Тогда же в Филиале МГУ им. М.В. Ломоносова в г. Душанбе состоялся круглый стол «75-летие битвы под Москвой». В декабре 2016 г. в Парке Победы города Душанбе состоялся митинг с торжественным внесом государственных флагов Таджикистана и России Почётным караулом знамённой группы Министерства обороны Республики Таджикистан и 201-й Российской военной базы под звуки марша сводного военного оркестра, прошла церемония возложения венков и живых цветов к Мемориалу Вечного огня. В церемонии приняли участие представители дипмиссий России, Беларуси, Казахстана, Епископ Душанбинский и Таджикистанский Питирим, высокопоставленные чиновники Таджикистана, преподаватели и студенты местных вузов и т.д. В рамках данного комплекса мероприятий также состоялись выставки кино-фото документов в филиалах российских ВУЗов в Душанбе и РТСУ, организованные совместно с Центральным музеем Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. (г. Москва) и многие другие мероприятия.

Еще одно направление гуманитарного взаимодействия между Россией и Таджикистаном связано с *вопросами переселения российских соотечественников*. Представительством Россотрудничества в Таджикистане совместно с Представительством ФМС России в Таджикистане на регулярной основе проводятся рабочие встречи, в ходе которых обсуждаются вопросы взаимодействия в рамках реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих на территории Республики Таджикистан

Помимо отмеченных тематических направлений гуманитарного сотрудничества, при поддержке российской и таджикской сторон проходят различные мероприятия общекультурного характера. Так, например, совместно с Министер-

ством культуры Таджикистана в Таджикском Государственном академическом театре оперы и балета им. С. Айни проводятся концерты с участием российских коллективов и творческим коллективом театра; совместно с Национальным музеем Таджикистана проводятся выставки художников Таджикистана и экспозиции музеев России; в октябре 2016 г. был организован стенд российских книгоиздателей в 5-й Международной выставке «Книги Душанбе» и др.

Вместе с тем в рамках российско-таджикского гуманитарного сотрудничества существует ряд задач, которые требуют системной совместной двусторонней работы.

В Таджикистане по-прежнему фиксируется сравнительно высокая потребность в изучении русского языка, причём интерес к русскому языку, русской культуре в большей степени наблюдается у жителей сельской местности – не только у школьников, но и у взрослой части населения. В соответствии с этим дополнительного внимания сторон требует организация образовательных курсов на местах, к примеру, в Колхозабаде Хатлонской области, где ситуация с русским языком, по сравнению с Согдийской областью (север страны), выглядит гораздо менее благополучной. Параллельно с этим следует работать над привлечением учителей русского языка в уже функционирующие образовательные учреждения, где школьные «русские» классы и группы с русским языком обучения в дошкольных учреждениях, как правило, работают на пределе возможностей – потребность в специалистах по русскому языку составляет сегодня около четырёхсот человек. Вместе с тем необходимо решить проблему дефицита российских учебников для школ и рассмотреть возможности издания российских учебников в Таджикистане. Вероятно, положительный эффект в данном контексте имело бы закрепление базовых русских школ в городах Таджикистана за ведущими российскими вузами, с целью оказания методической и консультационной помощи на основе ежегодно утверждаемых учебных планов.

Кроме того, требуется совместными усилиями, чтобы упорядочить процедуру вступительных испытаний в российские вузы и ключевых кадровых назначений в соответствии с межправительственными соглашениями и положениями о филиалах.

Для усиления информационного и научного сотрудничества России и Таджикистана целесообразно предусмотреть возможность финансовой поддержки проведения, например, на базе РЦНК, филиалов НИУ «МЭИ», НИТУ «МИСиС», МГУ им. М.В. Ломоносова семинаров, конференций с участием представителей ведущих научных центров России, содействовать возможности выполнения молодыми таджикскими учеными грантовых проектов на базе российских вузов по перспективным научным направлениям.

В основе российско-таджикского гуманитарного взаимодействия с самого начала лежал высокая потребность жителей этой страны в изучении русского языка. В свою очередь акцент на развитие не только школьного, но и вузовского русскоязычного образования позволил Москве и Душанбе совместно выстроить, с одной стороны, социальные лифты для жителей Таджикистана, а с другой стороны – обеспечить площадку для более тесного знакомства представителей России с культурой и современными реалиями данного центрально-азиатского государства. Развитие этого направления наряду с усилиями по сохранению общей исторической памяти и другими культурными мероприятиями в среднесрочной и долгосрочной перспективе, без сомнений, даст положительный эффект не только в гуманитарной области российско-таджикских отношений, но и в политическом диалоге, и уровне экономического партнерства.

### *Заключение*

В диалоге между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан 2017 год безусловно является знаменательной вехой – это двадцатипятилетние установления дружественных двусторонних отношений и взаимовыгодного стратегического партнерства.

Комплекс двусторонних отношений с Россией занимает одно из первостепенных мест в системе внешнеполитических приоритетов двух стран. За четверть века Душанбе и Москва приобрели существенный опыт межгосударственного взаимодействия в экономической, военно-политической и гуманитарной сфере, разработали солидную договорно-правовую базу и сформировали соответствующие институциональные механизмы сотрудничества.

Институциональную базу двусторонних отношений составляют: межгосударственные контакты на высшем уровне, регулярные контакты на правительственном и парламентском уровнях, а также деятельность специально созданных совместных межправительственных органов, в первую очередь – таджикско-российской Межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству. Всего по данным Министерства иностранных дел Республики Таджикистан, Россия и Таджикистан заключили более 230 межгосударственных, межправительственных и межведомственных соглашений. Количество, содержательная наполненность и статус межгосударственных договоров и соглашений выступают лишь одним из показателей развития двусторонних отношений.

При оценке их характера и эффективности необходимо также рассматривать и интенсивность межгосударственного общения на высшем уровне. С момента первого избрания на должность Президента Таджикистана Эмомали Рахмон совершил 13 визитов в Российскую Федерацию. В должности Президента Российской Федерации Владимир Путин посещал Таджикистан 8 раз. В настоящее время готовится очередной визит Президента Российской Федерации в Республику Таджикистан. Возможный спектр вопросов для обсуждения достаточно широкий – это и безопасность в регионе, военное и пограничное сотрудничество, экономическое сотрудничество, тенденции развития интеграции на постсоветском пространстве, совместные инвестиционные проекты, защита социальных и юридических прав таджикских трудовых мигрантов в России, сотрудничество в сферах науки, образования и культуры, в частности вопрос увеличения образовательных квот в российских вузах для абитуриентов из Таджикистана, вопросы обеспечения образовательных учреждений Таджикистана русскоязычными педагогическими кадрами, учебниками и учебными пособиями, а также расширения по стране сети средних школ с русским языком обучения и другие.

Ключевым моментом повестки двусторонних отношений является содействие развитию торгово-экономического сотрудничества. Несмотря на незначительное снижение торгового оборота между Россией и Таджикистаном в последние годы, связанного с объективными причинами мирового экономического спада, страны представляют значительный интерес друг для друга с точки зрения товарно-экспортных возможностей. Интенсифицируется и взаимное сотрудничество Таджикистана с регионами Российской Федерации.

Динамичными темпами развивается инвестиционное сотрудничество, и российские инвестиции играют заметную роль в экономике Таджикистана в таких отраслях, как энергетика, агропромышленный и горнодобывающий сектор, транспорт и коммуникации, банковская система, сельское хозяйство и др.

По мере развития взаимоотношений между Таджикистаном и Российской Федерацией, двусторонние межгосударственные договоренности были достигнуты во многих сферах: дипломатических отношений, экономики, информационного обмена, образования и науки, гражданства и трудовой миграции, реструктуризации задолженности, транспорта, борьбы с незаконным оборотом наркотических средств.

Динамика торгового оборота России и Таджикистана в начале 2000-х гг. показывала устойчивый рост и увеличение объемов экспорта и импорта с 2007 г. по 2015 гг.; общий годовой объем таджикско-российского товарооборота в 2015 г. превысил \$1,1 млрд. Незначительное снижение объемов товарооборота наблюдалось только в посткризисный 2009 г. и в 2016 г. (обусловленное падением цен на нефть, девальвацией российского рубля).

Наиболее актуальным в экономической повестке дня двусторонних отношений в настоящее время является вопрос увеличения объема поставок в Российскую Федерацию таджикской плодоовощной продукции. В этом вопросе у сторон имеется взаимный интерес – Россия заинтересована в поставках качественной продукции из Таджикистана, испытывает потребность в увеличении объемов экспорта таджикской сельхозпродукции. Таджикистан заинтересован в наращивании объемов экспорта, что положительно отразится на повышении уровня занятости и доходов населения.

Одним из важнейших направлений экономического взаимодействия двух стран является инвестиционное сотрудничество и прямые российские инвестиции в экономику Республики Таджикистан – в такие отрасли, как энергетика, промышленное производство, горно-металлургическая и строительная отрасли, авиационный и железнодорожный транспорт, сфера высоких технологий, сельское хозяйство

Приоритетным вопросом двусторонних отношений является трудовая миграция. На данном этапе готовится новый пакет соглашений, направленных на укрепление правовой и социальной защищенности трудовых мигрантов. Анализ среднесрочного развития рынка труда России и Таджикистана свидетельствует о том, что трудовая миграция между двумя странами сохранит свою значимость. При этом очень остро стоит вопрос перехода к более отвечающим времени форматам миграционного взаимодействия. Именно поэтому необходима срочная разработка комплекса мер, направленных на легализацию трудовой миграции, защиту социальных прав мигрантов, их адаптации на российском рынке.

Российско-таджикстанское *партнёрство в сфере безопасности* в настоящее время является гарантом безопасности внешних рубежей Центральной Азии, Таджикистана и России.

В 2017 году взаимодействие Российской Федерации и Республики Таджикистан в сфере безопасности строится исходя из общего спектра внешних угроз, основные из которых исходят с территории Афганистана. Маркерами, подтверждающими степень их тревожности являются следующие тенденции: в 2016 году площадь посевов опионого мака увеличилась на 10%, на севере Бадахшана террористы ведут бои с правительственными войсками. Общей эта угроза ещё является и потому, что среди террористов 3000 человек – выходцы из стран СНГ: чеченцы, узбеки, казахи, таджики. Ограничивает успех борьбы с угрозами тот факт, что действия официальных властей ИРА мало эффективны.

Вместе с тем, представляется верным сделать акцент на том, что тенденции к росту нестабильности на Ближнем Востоке, несмотря на усилия ряда игроков, обойдут Центральную Азию и Афганистан стороной. Ситуация в Афганистане не выйдет из-под контроля, а «Исламскому государству» не удастся перенести туда один из центров своей активности. Та-

либы продолжают воевать с «Исламским государством» на востоке Афганистана и время от времени сотрудничать с ним на севере. По мере ослабления своих позиций в Сирии и Ираке ИГ продолжит попытки переноса одного из центров своей активности в Афганистан и, в перспективе, в Центральную Азию. Однако это им не удастся, в случае Афганистана, из-за конфликта с талибами. На севере Афганистана талибы не будут мешать ИГ в той же степени (в том числе, потому, что у них одни и те же спонсоры на Ближнем Востоке), однако там серьезное усиление ИГ заблокируют правительственные войска и остатки «Северного альянса».

Присутствие российских войск в Таджикистане и гарантии безопасности от ОДКБ будут важным стабилизирующим моментом, который, как и в начале 1990-х гг., определит устойчивость всей Центральной Азии к возможным попыткам внешней агрессии исламистов.

В контексте укрепления отношений дружбы, сохранения и расширения общего духовно-культурного пространства народов России и Таджикистана важную роль играют и гуманитарные связи.

Сотрудничество России и Таджикистана в гуманитарной сфере имеет богатую историю и традиции. На протяжении 1990-х годов увеличивался масштаб, расширялся спектр отношений в сфере образования, науки, культуры, как на двустороннем уровне, так и в рамках многосторонних проектов. Большую роль в этом процессе сыграли ведущие российские вузы, обеспечившие в трудные для Таджикистана годы подготовку специалистов, оказание содействия в создании и совершенствовании образовательной системы, обеспечение учебной литературой.

Необходимо особо подчеркнуть, что в основе российско-таджикского гуманитарного взаимодействия с самого начала лежала высокая потребность жителей этой страны в *изучении русского языка*. В свою очередь акцент на развитие не только школьного, но и вузовского русскоязычного образования позволил Москве и Душанбе совместно выстроить, с одной стороны, социальные лифты для жителей Таджикистана, а с другой стороны – обеспечить площадку для более тесного знакомства представителей России с культурой и современными реалиями данного центрально-азиатского государства. Развитие этого направления наряду с усилиями по сохранению общей исторической памяти и другими культурными мероприятиями в среднесрочной и долгосрочной перспективе, без сомнений, даст положительный эффект не только в гуманитарной области российско-таджикских отношений, но и в политическом диалоге, и в уровне экономического партнерства.

#### Пристайный библиографический список

1. Алексеев Д. С., Аршинов Ю. Е., Казанцев А. А., Лапенко М. В., Шаймергенов Т. Т. «Актуальные проблемы безопасности на евразийском пространстве: вызовы и пути решения». Аналитический доклад. – Астана, Москва, Саратов. – 2016.
2. Алимов А. А., Ермолина М. А. Перспективы участия России в международном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды в рамках развития евразийской экономической интеграции // Евразийский журнал. – 2016. – №1 (92). – С.177-181.
3. Бабаев А. А. Государственная миграционная политика и возвращение мигрантов – граждан республики Таджикистан // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 214-217.
4. Боевики «Исламского государства» нацелены на Центральную Азию и Россию. Об этом предупреждают

- российские военные и спецслужбы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2827486> (дата обращения: 20.01.2017).
5. Россия – Таджикистан: отношения дружбы и стратегического партнерства // *Международная жизнь*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://interaffairs.ru/news/show/11974> (дата обращения: 20.01.2017).
  6. Гусев Л. Ю. Торгово-экономическое и научное сотрудничество между Россией и Таджикистаном // *Современные евразийские исследования*. – Саратов. – 2015. – Выпуск 4. – С. 40-44.
  7. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан, подписанный 25 мая 1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1902068>. (дата обращения: 20.01.2017).
  8. Договор о союзническом взаимодействии между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией, ориентированном в XXI век. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.mid.ru/web/guest/maps/tj/-/asset\\_publisher/VfByAd5UOwu3/content/id/489202](http://www.mid.ru/web/guest/maps/tj/-/asset_publisher/VfByAd5UOwu3/content/id/489202). (дата обращения: 20.01.2017).
  9. Ермолина М. А., Капустина М. А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // *Евразийский юридический журнал*. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132.
  10. Матвеевская А.С. Теоретические подходы к изучению актуальных социально-экономических проблем адаптации иммигрантов // *Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина*. – 2010. – Т. 6. – № 4. – С. 102-109.
  11. Заседание Совета глав государств СНГ. Владимир Путин принял участие в заседании Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств, 16 октября 2015 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/50515> (дата обращения: 20.01.2017).
  12. Зеленева И. В., Агеева В. Д. Идеология Евразийской интеграции // *Евразийский юридический журнал*. – 2016. – № 7 (98). – С. 20-24.
  13. Общее соглашение об установлении мира и национального согласия в Таджикистане. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/183/33/PDF/N9718333.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.01.2017).
  14. Погодин С. Н., Тараканова Т. С. Эволюция концептуальных подходов Российской Федерации к оценке роли Шанхайской Организации Сотрудничества // *Евразийский юридический журнал*. – 2016. – № 7 (98). – С. 47-49.
  15. Постановление о долгосрочной программе развития малых электростанций Таджикистана на период 2007-2020 годов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=9696](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=9696) (дата обращения: 20.01.2017).
  16. Протокол об установлении дипломатических отношений между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1902978> (дата обращения: 20.01.2017).
  17. Содружество. Россия – Таджикистан: межрегиональное сотрудничество. – 2009. – №7. – С.10.
  18. Соглашение между Государственной Думой Российской Федерации и Маджлиси Оли Республики Таджикистан о межпарламентском сотрудничестве. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.mid.ru/ru/maps/tj/-/asset\\_publisher/VfByAd5UOwu3/content/id/447440](http://www.mid.ru/ru/maps/tj/-/asset_publisher/VfByAd5UOwu3/content/id/447440) (дата обращения: 20.01.2017).
  19. Соглашение о сотрудничестве между Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24 августа 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=18817](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=18817) (дата обращения: 20.01.2017).
  20. Соглашение о сотрудничестве правительств двух стран в сфере поставок нефтепродуктов в Таджикистан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499015009> (дата обращения: 20.01.2017).
  21. Соглашение об условиях пребывания этой базы на территории Таджикистана. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902383806> (дата обращения: 20.01.2017).
  22. Фархутдинов И. З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // *Евразийский юридический журнал*. – 2015. – № 10. – С. 8.
  23. Число таджикских трудовых мигрантов в Российской Федерации сократилось на 20% // *ИА Интерфакс* 20.07.2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/russia/454772> (дата обращения: 20.01.2017).
  24. Afghanistan Opium Survey 2015 // UNODC, October 2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afg\\_Executive\\_summary\\_2015\\_final.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afg_Executive_summary_2015_final.pdf) (дата обращения: 20.01.2017).
  25. Saudi Arabia's 'Islamic military alliance' against terrorism makes no sense. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/12/17/saudi-arabias-islamic-military-alliance-against-terrorism-makes-no-sense/> (дата обращения: 20.01.2017).
  26. Syria Calling: Radicalization in Central Asia // *Europe and Central Asia Briefing*. N°72. Bishkek/Brussels, 20 January 2015. International Crisis Group.

**БУРЬЯНОВ Сергей Анатольевич**

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и прав человека Юридического института ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет»

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СВОБОДЫ МЫСЛИ, СОВЕСТИ И РЕЛИГИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

В статье исследуются основные этапы становления и развития свободы мысли, совести и религии в международном праве. Автор на основе новой парадигмы предлагает периодизацию и развивает доктрину международного права в данной области. На основе анализа исторического опыта определяются основные направления развития международной свободы совести на основе мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права в условиях современных общественных отношений. Делается вывод о необходимости дальнейшего развития свободы совести в качестве одной из основ прогрессивного развития международного права.

**Ключевые слова:** международное право, прогрессивное развитие международного права, права человека, свобода совести, мировоззренческий нейтралитет.

**BURYANOV Sergey Anatolyevich**

Ph.D. in Law, associate professor of international law and human rights department, Law Institution, GAOU VO «Moscow City Pedagogical University»

## THE DEVELOPMENT OF FREEDOM OF THOUGHT, CONSCIENCE AND RELIGION IN INTERNATIONAL LAW

The article examines the main stages of formation and development of freedom of thought, conscience and religion in international law. The author on the basis of a new paradigm offers a periodization and develops the doctrine of international law in this area. Based on the analysis of historical experience defines the main directions of development of international freedom of conscience on the basis of ideological neutrality of States and other subjects of international law in contemporary public relations. The conclusion about the need for further development of freedom of conscience as one of the foundations of progressive development of international law.

**Keywords:** international law, progressive development of international law, human rights, freedom of conscience, ideological neutrality.



Бурьянов С. А.

В условиях динамичного изменения современных общественных отношений, с одной стороны, направленных на формирование глобальной системы управления, а с другой, несущих глобальную нестабильность, представляется актуальным исследование основных этапов становления и развития института свободы мысли, совести и религии в международном праве. Предполагается, что изучение данной проблемы поможет понять механизмы взаимного влияния института международной свободы совести и международных отношений, а также позволит выявить их перспективы в контексте развития глобальных процессов и углубления глобальных проблем.

Развитие теоретико-правовых представлений в сфере свободы совести проявляется в первых концепциях веротерпимости в Древнем мире, которые постепенно трансформируются в идеи религиозной свободы и свободомыслия, зародившиеся в эпоху феодализма. Далее они развиваются в политических и правовых учениях XV – XX вв., и наконец, в современной доктрине эпохи глобальной трансформации общественных отношений<sup>1</sup>.

Современная система международной защиты религиозных прав берет свое начало в Европе с XVI века, посредством включения соответствующих положений в межгосударственные соглашения. Например, в мирные договоры стали включать положения по защите религиозных меньшинств. «Нарушение государством прав меньшинств могло спровоцировать

интервенцию со стороны иного государства, которое посредством собственных вооруженных сил должно было наказать или заменить скомпрометированное подобным образом правительство. Вторжение в суверенитет считалось допустимым в случае, когда обращение государства со своими собственными гражданами «шокировало совесть человечества»<sup>2</sup>.

По мнению И.И. Лукашука, Г. Гроций еще в XVII в., опираясь на Библию, доказывал, что различия в политике и вере не препятствуют существованию единого международного права. На практике все оказалось иначе и данный тезис не нашел воплощения в реальной политике государств, «которые в нарушение христианских канонов в XVIII—XIX вв. создали дискриминационную в отношении других народов концепцию международного права христианских государств». В конечном итоге, по мнению исследователя «сама идея международного права в значительной мере возникла как своеобразная реакция на неспособность религии обеспечить мирные международные отношения, на ее роль в инициировании религиозных войн»<sup>3</sup>.

Можно согласиться с мнением, что религия играла роль нормативного комплекса в международных отношениях за

1 Бурьянов С.А. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы реализации права на свободу совести в контексте глобализации // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 26-31.

2 Вэйсбротт Д., Фитцпатрик Д., Ньюман Ф. Международные права человека. Закон, политика и процесс. – 3-е изд. Центр по правам человека Университета Миннесоты, 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/hrtsintroduction.html#note\\_3](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/hrtsintroduction.html#note_3) (дата обращения: 27.01.2017).

3 Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 37.

долго до формирования международного права. Соответственно, «содержание и опыт реализации этого комплекса не могли не быть учтены при формировании международного права. Религия оказала влияние на международное право и через внутреннее право государств, содержание которого также определялось в значительной мере религией». При этом, следует учитывать, что «международное право создавалось преимущественно на европейской основе при преобладающей роли христианства» и лишь при некотором влиянии иных религий<sup>4</sup>.

Таким образом, через некоторый промежуток времени после заключения Вестфальского договора (1648) приоритет защиты религиозной свободы в значительной мере уступил давлению государственного суверенитета. Однако, в течение XVIII – XX вв. идеалы международной защиты религиозной свободы начали стали усиливать свои позиции.

Например, в международном праве вооруженных конфликтов были закреплены некоторые составляющие защиты религиозной свободы. А.А. Дорская рассматривает защиту религиозной свободы в связи со следующими аспектами: нарушения упомянутой свободы может являться одной из причин вооруженного конфликта; предоставление медицинской помощи в соответствии с принципом беспристрастности (одним из базовых принципов Красного Креста) должно оказываться без какой-либо дискриминации, в т.ч. по мотивам вероисповедания; защита свободы совести военнопленных (Глава VIII Женевской конвенции об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г.); международная защита в период вооруженных конфликтов зданий и предметов, представляющих собой культурные ценности, в т.ч. относящихся к религиозному культу (ст. 1 Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженных конфликтов от 14 мая 1954 г.); заключение сторонами конфликта соглашений о пропуске в зону конфликта духовного персонала и имущества (ст. 15 I Женевской конвенции 1949 г.); уважение религиозных убеждений и религиозных обрядов в период вооруженной оккупации (ст. 46 IV Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны от 18 октября 1907 г., ст. 27 IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г.)<sup>5</sup>.

Устав Лиги Наций от 10 января 1920 г., принятый на основании Версальского мирного договора, не содержит юридических обязательств государств-участников в сфере религиозной свободы. Свобода совести и религии упоминается в связи территориями бывших колоний, управляемых на основе системы мандатов (впоследствии система опекуна ООН). Устав Лиги Наций упоминает о гарантиях «свободы совести и религии без иных ограничений, кроме тех, которые может наложить сохранение публичного порядка и добрых нравов» (ст. 22).

Для защиты свободы совести и религии в бывших колониях Германии и Турции Лигой Наций была сформирована система мандатов. В качестве условий подготовки колоний к независимости они должны были гарантировать «защиту религиозных, языковых и этнических меньшинств, а также права иностранцев и свободу совести»<sup>6</sup>. Затем, речь шла также о следующих территориях: Палестина и Иордания, под управ-

лением Британии; Сирия и Ливан, под управлением Франции; Камерун и Тоголенд под управлением Британии и Франции; Руанда, управляемая Бельгией<sup>7</sup>.

Можно выделить три группы нормативных актов, направленных на защиту религиозных прав, сформированных в 1919 – 1939 гг. в формате Лиги Наций. Прежде всего, первая группа состоит из договоров между союзническими государствами и вновь вступающими в Лигу Наций государствами (в частности, это договоры с Болгарией, Австрией, Польшей и т.д.). Вторая группа включает односторонние заявления ряда государств (в частности, Албании, Эстонии и т.д.). И наконец, третья группа включает локальные соглашения (в частности, например договор между Германией и Польшей от 1920 г.). «Важнейшей целью данной системы было обеспечение с помощью особых договорно-правовых отношений различным группам народов, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, проживавшим на территориях бывших Австро-Венгрии и Османской империи, гарантии защиты их прав на международном уровне»<sup>8</sup>.

Еще одним важным шагом в направлении формирования института международной защиты свободы совести стало принятие Институтом международного права в 1929 году Декларации международных прав человека, которая закрепила обязанность государств признавать религиозные убеждения каждого человека, находящегося на их территории.

В Декларации объединенных наций, подписанной 1 января 1942 г. 26 государствами-участниками антигитлеровской коалиции и ставшей основой будущей ООН, говорится о необходимости защиты жизни, свободы, независимости и религиозной свободы, а также сохранения человеческих прав и справедливости, как в собственных странах, так и в других странах.

В рамках Организации Объединенных Наций, созданной после Второй мировой войны, права человека получили свое дальнейшее развитие. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года призвал «утвердить веру в основные права человека на основе толерантности, а также укрепил стремление государств осуществлять международное сотрудничество для решения мировых проблем на основе поощрения и развития уважения к правам человека и основным свободам».

Через четверть века в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятой резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г., говорится об обязательствах государств: по поддержанию и укреплению международного мира, основанного на свободе, равенстве, справедливости и уважении основных прав человека; сотрудничать в установлении всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех и в ликвидации всех форм расовой дискриминации и всех форм религиозной нетерпимости; содействовать путем совместных и самостоятельных действий всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в соответствии с Уставом.

В 1975 г. был принят Заключительный Акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в котором уважение прав человека вне зависимости от различий (расы, пола, языка и религии), включая свободу мысли, совести, религии и убеж-

4 Указ. соч. – С. 105.

5 Дорская А.А. Защита свободы совести в международном гуманитарном праве // Международное публичное и частное право. – 2009. – № 4. – С. 8-11.

6 Вэйсбротт Д., Фитцпатрик Д., Ньюман Ф. Международные права человека. Закон, политика и процесс. – 3-е изд. Центр по правам человека Университета Миннесоты, 2003. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/hrtsintroduction.html#note\\_3](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/hrtsintroduction.html#note_3) (дата обращения: 27.01.2017).

7 Там же.

8 Самович Ю.В. Становление института защиты прав и свобод индивида в международном праве // Международное публичное и частное право. – 2006. – № 1. – С. 2-5.



дений было закреплено в качестве принципа международного права. В частности, государства-участники взяли на себя обязательства уважать права признавать и уважать свободу личности исповедовать, единолично или совместно с другими, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести.

Несколько позже принцип уважения прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений был развит в международных документах, получивших название Международный билль о правах человека (Всеобщая декларация прав человека (1948), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966) и два факультативных протокола к нему).

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., закрепила право каждого человека на свободу мысли, совести и религии. Далее поясняется, что это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов (ст. 18). В ст. 2 говорится, что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года (вступил в силу 3 января 1976 г.), содержит юридические обязательства государств-участников, которые «обязуются представлять доклады о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в этом Пакте» (ст. 16).

Кроме принятия законодательных мер, участвующие в Пакте государства обязались «гарантировать осуществление провозглашенных прав без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства» (ст. 2).

Государства-участники, «признавая право каждого человека на образование, соглашаются, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и создание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам». Также государства считают, что «образование должно способствовать взаимопониманию, толерантности и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами и содействовать работе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира». Также документ содержит обязательства «уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями» (ст. 13).

Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. и содержит юридические механизмы реализации положений данного документа, среди которых важное место занимает Комитет по правам человека (ч. IV).

Данный пакт в схожих с вышеупомянутыми документальными формулировках, закрепляет права человека «без различия

в т.ч. в отношении религии, и иных убеждений, или иного обстоятельства» (ст. 2). Также ссылка на эту статью содержится в ст. 25, запрещающей дискриминацию «в сфере участия в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, в сфере государственной службы». Запрет дискриминации на основе религии распространяется на период чрезвычайного положения в государстве, «при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется» (ст. 4). Дополнительно закрепляется право каждого ребенка на «защиту без всякой дискриминации в т.ч. по мотивам религии» (ст. 24), «равенство перед законом и равную защиту закона без всякой дискриминации» (ст. 26).

Почти дословно с текстом Всеобщей декларации прав человека документ гласит, что «каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии». И далее раскрывается содержание данного права в теснейшей связи с религиозной свободой, которой фактически противопоставляются убеждения (ст. 18). Пакт закрепляет права религиозных меньшинств «совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком» (ст. 27). С вышеупомянутыми нормами взаимосвязаны положения ст. 19, каждому гарантирующая свободу мнений, а также ст. 20, запрещающая «выступление в пользу религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию».

В соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах (принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.) Комитет по правам человека может «принимать и рассматривать, сообщения от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в Пакте, но только применительно к государству-участнику протокола и при исчерпании всех внутренних средств защиты».

На основе анализа основополагающих универсальных документов, составляющих Билль о правах человека, можно сделать вывод, что они выступили важным этапом эволюции международного признания свободы совести. Однако нельзя не отметить, что они направлены в основном на защиту религиозной свободы и не соответствуют принципу правовой определенности и требованиям современной юридической техники.

В частности, попытки преодоления многочисленных терминологических противоречий предпринимались Комитетом ООН по правам человека. Однако, Замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека № 22 (48) – «Свобода мысли, совести и религии» (ст. 18) от 1993 г. и № 23 (50) – «Права меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды (ст. 27)» от 1994 г. не повысили эффективность соответствующих международно-правовых норм. Комитет ООН по правам человека был создан для контроля за исполнением государствами-участниками и во исполнение ч. IV (ст.ст. 28–45) Международного пакта о гражданских и политических правах. Кроме рассмотрения докладов и жалоб о нарушениях, среди полномочий Комитета значится разработка замечаний общего порядка, носящих рекомендательный характер.

Несмотря на позитивные желания, обозначенные во введении к документу ССРР/С/21/Rev.1, эксперты Комитета по правам человека оказались не способны отойти от устаревших подходов. Как следствие, попытки уточнения определений

ключевых понятий оказались безуспешны. Авторы Замечаний не смогли отказаться от юридически не определенного понятия «религия», ограничившись пожеланием, что понятия «убеждения» и «религия» следует толковать и применять широко, без дискриминации. Декларативным выглядит мнение экспертов о том, что «наличие в государстве-участнике Пакта государственной, официальной или традиционной религии, приверженцы которой составляют большинство населения, не должно ни наносить ущерб осуществлению любого из прав, закреплённых в Пакте, включая ст.ст. 18 и 27, ни вести к дискриминации в отношении приверженцев других религий или лиц, не исповедующих никакой религии».

На самом деле, анализ практики показывает, что наличие государственной, официальной или «традиционной» религии, неизбежно ведет к нарушениям свободы совести и иных прав человека. Что касается используемых формулировок, подразумевающих наличие приверженцев той или иной религии, составляющих большинство (меньшинство) населения, то такой подход является крайне спорным с правовой точки зрения.

Вопросы, затрагивающие сферу свободы совести содержатся также в иных юридически обязательных и рекомендательных универсальных международно-правовых документах: Конвенции о предотвращении и наказании за преступления геноцида (1948 года), Конвенции о статусе беженцев от (1951), Конвенции о статусе апатридов (1954), Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (1960), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979), Конвенции о правах ребенка (1989), Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992), Декларации принципов толерантности (1995) и др.

Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений от 1981 года несмотря на то, что «не имеет обязательного статуса, весьма спорно считается документом с высоким уровнем морального значения (suasion). «Государства расценивают Декларацию 1981 года или по крайней мере некоторые ее положения как нормативные и как часть международного права»<sup>9</sup>.

Полагаем, что эффективность универсальных международных документов в сфере признания свободы совести крайне низка, в силу, прежде всего, уже упомянутых выше терминологических противоречий.

Кроме универсальных, на региональных уровнях были приняты многочисленные, и также весьма спорные с правовой точки зрения, документы в сфере свободы совести. Особенно в условиях усиления глобальной взаимозависимости, представляется актуальным рассмотрение вопроса соответствия универсальных и региональных документов в сфере свободы совести.

Документы Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Европейского Союза подтвердили приверженность государств-участников свободе мысли, совести и религии, закреплённой в универсальных международно-правовых документах. Представляется позитивным, что основополагающие права человека рассматриваются как необходимое условие мира, а их нарушения в качестве угроз

безопасности в Европе. Также государства-участники взяли на себя обязательства противодействовать нарушениям в сфере свободы совести, ксенофобии, нетерпимости и дискриминации.

Здесь следует отметить особую роль Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950) и Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). При этом ЕСПЧ, несмотря на многочисленные проблемы, является реально действующим механизмом защиты декларируемых прав человека в сфере свободы совести. Однако, некоторые рекомендации Совета Европы основаны на принципах и понятийном аппарате не соответствующим принципу правовой определенности и требованиям современной юридической техники, что не может содействовать утверждению принципов свободы в области свободы совести.

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (1995) содержит формулировки, закрепляющие ценности в целом соответствующие универсальным и европейским документам. Они повторяют и слабые места упомянутых документов, определяющих низкую эффективность соответствующих норм. Однако, по сравнению с европейским, механизм СНГ является более слабым, поскольку не содержит действенных процедур рассмотрения жалоб.

Документ Африканского союза Африканская хартия прав человека и народов (1981) декларируют свободу совести и запрещают дискриминацию, но, по сравнению с универсальными документами круг прав в данной сфере несколько урезан. Кроме того, механизм реализации нельзя считать эффективным. Представляется актуальным приведение документов Африканского союза в соответствие с универсальными документами.

Конвенция Организации американских государств о правах человека (1969) содержат нормы, в целом соответствующие универсальным документам в сфере противодействия расизму, дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

Декларация стран-членов Ассоциации Государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) (2012) закрепила права каждого на свободу мысли, сознания и религии, а все формы нетерпимости, дискриминации и разжигание вражды на основе религии и верований должны пресекаться. Декларируется защита со стороны закона без дискриминации на основе пола, расы, возраста, языка, религии, политических и других взглядов, национального или социального происхождения, экономического статуса, рождения, инвалидности или другого статуса. Однако этот документ весьма открыто ставит реализацию прав человека на региональном и национальном уровне в зависимость от разных политических, экономических, правовых, социальных, культурных, исторических и религиозных предпосылок.

Исламская декларация прав человека (Каирская декларация о правах человека в исламе) (1990) и Арабская хартия прав человека и народа в арабском мире (2004) ставят реализацию прав человека в сфере свободы совести от доктринальных установок исламского шариата. Документ не в полной мере соответствует принципам универсальных международно-правовых документов и не способствуют реализации свободы совести, противодействию расизму, дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

В контексте результатов анализа универсальных и региональных документов в сфере свободы совести следует согласиться с мнением экспертов, выступающих за международно-правовое закрепление светскости государства, как

<sup>9</sup> Дейвис Д. Эволюция религиозной свободы как универсального права человека: исследование роли Декларации ООН 1981 года о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений // Защита личности от дискриминации: хрестоматия в 3-х т. Т. 3. – М.: Новая юстиция, 2006. – С. 200.

мировоззренческого нейтралитета. Однако, светскость государства (как его мировоззренческий нейтралитет), являясь важнейшей гарантией реализации свободы совести и защиты от нетерпимости и дискриминации, никак не обозначена в международно-правовых документах<sup>10</sup>, что создает почву для нарушений прав человека и конфликтов.

Несомненно, «закрепление в основополагающих международно-правовых документах всемирной защиты прав и основных свобод человека, в том числе прав человека на свободу совести и вероисповедания, является важнейшим достижением современного международного права»<sup>11</sup>.

Но необходимо признать, что не вполне адекватное понимание современных общественных отношений и нерешенные теоретико-правовые проблемы предопределяют отставание науки, значительно снижают эффективность международно-правовых документов в области международного признания свободы совести. Анализ соответствующих принципов и норм выявил их дефектность, противоречивость и коллизионность.

По мнению М. Роун «...борьба за свободу вероисповедания длится уже много веков, результатом чего явились бесчисленные и трагичные конфликты. Двадцатый век явился свидетелем кодификации общих ценностей, относящихся к свободе на вероисповедание, хотя острота столкновений не ослабла... После принятия Всеобщей Декларации, попытки разработать реализуемый международно-правовой инструмент в отношении права на свободу религии и убеждений были безуспешными»<sup>12</sup>, и с этим нельзя не согласиться.

Низкая эффективность международной системы защиты свободы совести привела к нарушению этноконфессионального баланса международных отношений и выступила катализатором обострения глобальных проблем человеческой цивилизации. В частности, последнее время глобальные вызовы весьма остро проявляют себя в сфере международной безопасности<sup>13</sup>.

Представляется крайне актуальным повышение эффективности универсальных международно-правовых документов

в сфере свободы совести на основе их реформирования, а также приведение в соответствие с ними региональных и внутригосударственных документов.

Необходимы принципиально новые подходы к реформированию принципов и норм в сфере международного признания свободы совести в качестве одной из основ прогрессивного развития международного права. В указанном контексте необходима серьезная модернизация международно-правовых и внутригосударственных норм в сфере свободы совести, которые необходимо привести в соответствие с требованиями современной юридической техники. В свою очередь, повышение эффективности упомянутых выше документов требует создания адекватной системы гарантий реализации свободы совести на основе принципа мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права.

Представляется целесообразным нормативное закрепление принципа мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права, а также обсуждение этого вопроса в рамках экспертных структур универсальных международных организаций и формирование соответствующей международной программы. С учетом проблемы согласования различных подходов к пониманию светскости, применительно к международному праву предлагаю применять понятие «международно-правовой мировоззренческий нейтралитет субъектов международного права», под которым следует понимать индифферентность государств и иных управомоченных субъектов международного права по отношению к мировоззренческой сфере во всех ее правомерных проявлениях.

Для достижения этих целей предлагаю решение следующих задач: — разработка и согласование современной теоретико-правовой модели мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права на основе новой парадигмы (модели), устраняющей противоречия основополагающих принципов и понятийного аппарата; — реформирование универсальных и региональных международно-правовых принципов и норм на основе современной теоретико-правовой модели мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права; — реформирование внутригосударственных правовых систем на основе современной теоретико-правовой модели и международно-правовых принципов и норм мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права; — формирование и совершенствование международно-правовой и внутригосударственных систем гарантий реализации признанных на международном уровне прав человека, включая свободу совести на основе принципа мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права; — реформирование системы международной защиты свободы совести на основе новой парадигмы, устраняющей противоречия основополагающих принципов и понятийного аппарата на основе перехода от концепции религиозной свободы для верующих (не отрицая, но расширяя) к свободе совести как свободе мировоззренческого выбора для каждого, без разделения на верующих и неверующих; — реформирование внутригосударственных правовых институтов свободы совести на основе современных теоретико-правовой модели и международно-правовых норм<sup>14</sup>.

Инновационная парадигма свободы совести рассматривается в качестве одного из важнейших необходимых условий формиро-

10 Бурьянов С.А. Международно-правовые документы в области свободы совести и практика их реализации в Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование за 2011 год. — М.: Моск. Хельсинк. группа, 2012. — С. 227-228.

11 Валеев Р.М. Международная защита прав человека на свободу совести и религии // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. — 2012. — № 2 (76). — С. 126.

12 Роун М. Право на свободу религии или убеждений: учеб. пособие. Миннесота: Центр по правам человека Университета Миннесоты, 2003. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/edumat/studyguides/Rreligion.html> (дата обращения: 17.02.2017).

13 См.: Бирюков П.Н., Бурьянов С.А. Инсур Фархутдинов: Обеспечение мира и безопасности в Евразии (Международно-правовая оценка событий в Сирии). Интервью с доктором юридических наук, главным редактором Евразийского юридического журнала Инсуром Забировичем Фархутдиновым // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 10. — С. 8-15; Фархутдинов И.З. Израильская доктрина о превентивной самообороне и международное право // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 8 (99). — С. 15-32; Фархутдинов И.З. Международное право о применении государством военной силы против негосударственных участников // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 7 (98). — С. 59-76; Фархутдинов И.З. Международное право о принципе неприменения силы или угрозы силой: история и современность // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 11 (90). — С. 34-38; Фархутдинов И.З. Международное право о самообороне государств // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 1 (92). — С. 91-100; Фархутдинов И.З. Международное право и доктрина США о превентивной самообороне // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 2 (93). — С. 23-31.

14 Бурьянов С.А. Светскость государства и международно признанная свобода совести: теоретико-прикладное исследование за 2015 — начало 2016 гг. - М.: Полиграф Сервис, 2016. — С. 212.

вания глобального мышления и комплекса иных условий для перехода к устойчивому развитию цивилизации. Фактически речь идет о новом этапе развития свободы совести как глобальной ценности<sup>15</sup>, существующем только в виде научных трудов и отражается в деятельности единичных общественных институтов.

В международном праве эволюция института свободы мысли, совести и религии взаимосвязана с развитием его международно-правовых норм и институтов, которые, в свою очередь, неразрывно взаимосвязаны с трансформацией международных общественных отношений. В частности, здесь можно выделить следующие эволюционные этапы: 1) право межгосударственных отношений; 2) право международных отношений, с некоторым расширением круга субъектов; 3) начало формирования права взаимоотношений мирового (планетарного, глобального) сообщества.

Так как в условиях глобализации общественных отношений современное международное право призвано быть инструментом поддержания международного правопорядка, обеспечения равноправного сотрудничества государств и народов в решении глобальных проблем современного мира, то значение реализации прав человека, включая право свободы совести, существенно возрастает.

Таким образом, можно выделить следующие основные этапы становления и развития института свободы мысли, совести и религии в международном праве: 1) XVI в. – защита религиозных меньшинств на основе межгосударственных соглашений; 2) XVIII – первая половина XX вв. – начало становления системы международной защиты религиозной свободы (в частности, некоторые составляющие защиты религиозной свободы были закреплены в международном праве вооруженных конфликтов, а также в документах Лиги Наций, в т.ч. защита свободы совести и религии в бывших колониях); 3) середина XX – конец XX в. – закрепление и развитие свободы мысли, совести и религии как составляющей международной системы защиты прав человека (Устав ООН, Международный билль о правах человека, документы региональных организаций); 4) начало XXI в. – доктринальное развитие новой парадигмы международно признанной свободы совести как свободы мировоззренческого выбора каждого на основе мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права.

#### Пристатейный библиографический список

1. Бирюков П.Н., Бурьянов С.А. Инсур Фархутдинов: Обеспечение мира и безопасности в Евразии (Международно-правовая оценка событий в Сирии). Интервью с доктором юридических наук, главным редактором Евразийского юридического журнала Инсуром Забировичем Фархутдиновым // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10.
2. Бурьянов С.А. Международно-правовые документы в области свободы совести и практика их реализации в Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование за 2011 год. – М.: Моск. Хельсинк. группа, 2012.
3. Бурьянов С.А. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы реализации права на свободу

совести в контексте глобализации // Государство и право. – 2002. – № 10.

4. Бурьянов С.А. Светскость государства и международно признанная свобода совести: теоретико-прикладное исследование за 2015 – начало 2016 гг. – М.: Полиграф Сервис, 2016.
5. Бурьянов С.А. Свобода совести как глобальная ценность. На пути к политическому единству и решению глобальных проблем // Век глобализации. – 2009. – № 1.
6. Валеев Р.М. Международная защита прав человека на свободу совести и религии // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2012. – № 2 (76).
7. Вэйсброт Д., Фитцпатрик Д., Ньюман Ф. Международные права человека. Закон, политика и процесс. – 3-е изд. Центр по правам человека Университета Миннесоты, 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/hrtsintroduction.html#note\\_3](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/hrtsintroduction.html#note_3) (дата обращения: 27.01.2017).
8. Дорская А.А. Защита свободы совести в международном гуманитарном праве // Международное публичное и частное право. – 2009. – № 4.
9. Дейвис Д. Эволюция религиозной свободы как универсального права человека: исследование роли декларации ООН 1981 года о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений // Защита личности от дискриминации: хрестоматия в 3-х т. Т. 3. – М.: Новая юстиция, 2006.
10. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005.
11. Роун М. Право на свободу религии или убеждений: учеб. пособие. Миннесота: Центр по правам человека Университета Миннесоты, 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/edumat/studyguides/Rreligion.html> (дата обращения: 17.02.2017).
12. Самович Ю.В. Становление института защиты прав и свобод индивида в международном праве // Международное публичное и частное право. – 2006. – № 1.
13. Фархутдинов И.З. Израильская доктрина о превентивной самообороне и международное право // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 8 (99).
14. Фархутдинов И.З. Международное право о применении государством военной силы против негосударственных участников // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
15. Фархутдинов И.З. Международное право о принципе неприменения силы или угрозы силой: история и современность // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 11 (90).
16. Фархутдинов И.З. Международное право о самообороне государств // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92).
17. Фархутдинов И.З. Международное право и доктрина США о превентивной самообороне // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 2 (93).

<sup>15</sup> Бурьянов С.А. Свобода совести как глобальная ценность. На пути к политическому единству и решению глобальных проблем // Век глобализации. – № 1. – 2009. – С. 136-151.

## **ЗАХАРОВА Лариса Ивановна**

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

### **В ПОИСКАХ ПУТЕЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ АНТИДОПИНГОВОЙ СИСТЕМЫ: ОТ ВОПРОСА «КТО ВИНОВАТ?» – К ВОПРОСУ «ЧТО ДЕЛАТЬ?»**

В целях совершенствования глобальной антидопинговой системы представляется необходимым разработать и принять Дополнительный протокол к Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте от 19 октября 2005 г. (Конвенции 2005 г.), нормативно закрепив в нем порядок формирования, функции и полномочия контрольных конвенционных органов – Конференции сторон, Исполнительного совета и Секретариата. К участию в Конвенции 2005 г. следует пригласить Международный олимпийский комитет (МОК), глобальный масштаб деятельности и особая миссия которого признаны в Соглашении между МОК и Федеральным советом Швейцарии от 1 ноября 2000 г., а также в резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 64/3 от 19 октября 2009 г.

Ключевые слова: антидопинговая система, Олимпийское движение, Дополнительный протокол, Международная конвенция о борьбе с допингом в спорте, Конференция сторон, Исполнительный совет, Секретариат, Международный олимпийский комитет (МОК), Всемирное антидопинговое агентство (ВАДА), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки, культуры (ЮНЕСКО).

## **ZAKHAROVA Larisa Ivanovna**

Ph.D. in Law, the associate professor of international law of the O.E. Kutafin Moscow State Law University (MGUA)

### **IN SEARCH OF WAYS TO IMPROVE THE GLOBAL ANTI-DOPING SYSTEM: MOVING FROM THE QUESTION «WHO IS TO BLAME?» TO THE QUESTION «WHAT IS TO BE DONE?»**

In order to improve the global anti-doping system it is necessary to elaborate and adopt an Additional protocol to the International convention against doping in sport of 19 October, 2005 (the 2005 Convention) normatively establishing the formation, functions and powers of the controlling conventional bodies such as the Conference of Parties, Executive Committee and Secretariat. The International Olympic Committee (IOC) whose global scope of activities and a special mission are recognized in the Agreement between the IOC and the Federal Council of Switzerland of 1 November, 2000 as well as in the United Nations General Assembly resolution 64/3 of 19 October, 2009, should be invited to accede to the 2005 Convention.

Keywords: anti-doping system, Olympic movement, Additional protocol, International convention against doping in sport, Conference of parties, Executive committee, Secretariat, International Olympic Committee (IOC), World Anti-Doping Agency (WADA), United Nations Education, Science and Culture Organization (UNESCO).

После того как профессор Р. Макларен – независимое лицо, назначенное Всемирным антидопинговым агентством (ВАДА), опубликовал 18 июля 2016 г. первую часть своего печально известного доклада, большинству российских легкоатлетов, всем тяжелоатлетам и паралимпийской сборной было отказано в допуске на летние Олимпийские игры в Рио-де-Жанейро. Во время своего выступления на 129-ой сессии МОК 2 августа 2016 г. в Рио президент Международного олимпийского комитета (МОК) Т. Бах заявил: «Нам нужно полностью пересмотреть антидопинговую систему ВАДА». Он подверг резкой критике идею коллективной ответственности и охарактеризовал свое понимание будущей реформы как «четкие обязанности, большая прозрачность, большая независимость и более успешная гармонизация по всему миру»<sup>1</sup>.

В Декларации Пятого олимпийского саммита от 8 октября 2016 г. МОК обозначил три основных направления деятельности по реформированию нынешней глобальной антидопинговой системы для придания ей большей прозрачности и эффективности. Первое предложение заключалось в том, чтобы создать новый орган для тестирования спортсменов, независимый от спортивных организаций. Кроме того, сам-



*Захарова Л. И.*

мит одобрил планы превратить Спортивный арбитражный суд в Лозанне (КАС) в единственный орган, решающий вопрос об индивидуальной ответственности атлетов, уличенных в употреблении допинга, и выдвинул предложение создать структурное подразделение по сбору информации об использовании допинга среди самих спортсменов<sup>2</sup>.

Возникает вопрос о том, нуждается ли Олимпийское движение в новом независимом от спортивных организаций органе для осуществления тестирования в рамках ВАДА? Агентство стремится именно к этому, указывая на необходимость увеличения своего финансирования. Ассоциативно вспоминается известная фраза, сказанная Председателем Верховного Совета Б. Ельциным 8 августа 1990 г. автономным республикам в составе РСФСР: «Берите суверенитета, сколько сможете унести»<sup>3</sup>. Пока государства, провозглашая необходимость искоренения допинга в спорте, на деле лишь наблюдают за тем, как юридическое лицо – фонд, учрежденный в соответствии со

1 BBC: [сайт]. Rio Olympics 2016: Anti-doping system needs complete reform – Thomas Bach. URL: <http://www.bbc.com/sport/olympics/36956307> (дата обращения: 05.02.2017).

2 Международный олимпийский комитет: [сайт]. URL: [https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/News/2016/10/2016-10-08-Declaration-Olympic-Summit.pdf#\\_ga=1.24126968.352805981.1477641671](https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/News/2016/10/2016-10-08-Declaration-Olympic-Summit.pdf#_ga=1.24126968.352805981.1477641671) (дата обращения: 05.02.2017).

3 Ельцин центр: [сайт]. <http://yeltsin.ru/news/boris-elcin-berite-suverineta-skolko-smozhete-proglotit/> (дата обращения: 05.02.2017).

швейцарским Гражданским кодексом, уносит полномочия, которые могут успешно реализовывать они сами. Однако в деле борьбы с допингом имеется альтернативный, более логичный путь решения проблемы.

Всемирный антидопинговый кодекс, действующий с 1 января 2015 г. в новой редакции, не создает международно-правовых обязательств для правительств. Однако государства являются участниками Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте от 19 октября 2005 г. (далее - Конвенция 2005 г.), принятой под эгидой ЮНЕСКО<sup>4</sup>. В настоящее время в Конвенции участвует 183 государства мира<sup>5</sup>, в том и Российская Федерация<sup>6</sup>. На пятом заседании Бюро Конференции сторон – представительного органа Конвенции 2005 г., которое состоялось 19-20 марта 2017 г. в Эр-Рияде (Саудовская Аравия), Россия могла бы выдвинуть предложение принять Дополнительный протокол о реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Международной конвенцией о борьбе с допингом в спорте. Представляется возможным внести изменения в ряд конвенционных положений посредством разработки дополнительного протокола. В случае, если текст поправки будет разослан государствам-участникам Конвенции за шесть месяцев до проведения 6-ой сессии Конференции сторон, и не менее половины государств-участников заявят о своем согласии, Генеральный директор ЮНЕСКО И. Бокова может вынести такие предложения на голосование (ст. 33 Конвенции 2005 г.). Это означает, что на 6-ой сессии Конференции сторон 27 сентября 2017 г. в Париже (Франция) эти поправки могут быть рассмотрены и приняты большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании государств-участников.

Чрезвычайно важным и непростым для практической реализации представляется вопрос о том, чтобы пригласить к участию в Конвенции Международный олимпийский комитет (МОК). Международные организации обладают правом способностью заключать международные договоры, однако в Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г. делается уточнение о том, что под международными организациями понимаются исключительно межправительственные организации (ст.2 п. «i»).

Формально МОК является международной неправительственной организацией (МНПО). Он соответствует признакам МНПО, которые были сформулированы в резолюции Экономического и Социального Совета ООН 1296 (XLIV) «Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями» от 23 мая 1968 г.<sup>7</sup>: это отсутствие целей извлечения прибыли, признание как минимум одним государством или приобретение консультативного статуса при международных межправительственных организациях, занимающихся близкой проблематикой, деятельность как минимум в двух государствах, создание и функционирование на основе учредительного акта<sup>8</sup>. Позднее ЭКОСОС пересмотрел эти положения

и ныне руководствуется расширенным перечнем из 13 требований, которые изложены в части I резолюции 1996 /31 «Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями» от 25 июля 1996 г.<sup>9</sup>. Эти требования также выполняются в отношении МОК. Однако Олимпийское движение, похоже, стремилось обрести более внушительный статус для своей руководящей организации: Олимпийская хартия в ее ранних версиях, например, в редакции, одобренной 75-ой сессией МОК в Вене в октябре 1974 г., характеризовала МОК как «ассоциацию с международной правосубъектностью, с неограниченным сроком действия и зарегистрированной штаб-квартирой в Лозанне»<sup>10</sup>.

С течением времени МОК обретает все большее международное признание. Его особый правовой статус был признан в двустороннем соглашении между Федеральным советом Швейцарии и МОК, заключенном и вступившем в силу 1 ноября 2000 г.<sup>11</sup>. В преамбуле этого соглашения отмечается глобальный масштаб деятельности МОК и признается наличие у него элементов международной правосубъектности (франц. – «des éléments de la personnalité juridique internationale») в силу его всемирной известности и соглашений о сотрудничестве, заключенных МОК с международными межправительственными организациями.

Размах деятельности МОК подтверждает тот факт, что в настоящее время он осуществляет свою деятельность на территории более двухсот государств. По состоянию на февраль 2017 г., МОК объединяет 206 национальных олимпийских комитетов (НОК) на пяти континентах<sup>12</sup>, т.е. число национальных олимпийских комитетов больше, чем число суверенных государств-членов ООН (193 государства).

МОК активно сотрудничает со многими специализированными учреждениями, фондами и программами ООН. Начиная с 1990-х гг. МОК подписал с ними большое количество соглашений «вполне в духе давней идеи Кубертена о сближении «младшего брата в Лозанне и старшей сестры в Женеве» (под «старшей сестрой» подразумевалась Лига Наций). В 1992 г. МОК подписал соглашение о сотрудничестве с Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), в 1993 г. - с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), в 1994 г. – с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ), в 1995 г. - с Программой ООН по международному контролю над наркотиками и предупреждением преступности (ЮНОДК), в 1996 г. – со Всемирной метеорологической организацией (ВМО), Всемирным банком и Программой развития ООН (ПРООН), в 1997 г. – со Всемирным почтовым союзом (ВПС) и Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (ЮНЕСКО), в 1999 г. – со Всемирной туристской организацией (ВТО). МОК также активно сотрудничает с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Международным союзом электросвязи (МСЭ), Объединенной программой ООН по ВИД/СПИДу (ЮНЭЙДС) и др.<sup>13</sup>. В числе последних примеров эффектив-

4 Организация Объединенных Наций: [сайт]. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/doping.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/doping.pdf) (дата обращения: 05.02.2017).

5 Международная конвенция ЮНЕСКО о борьбе с допингом в спорте от 19 октября 2005 г. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки, культуры: [сайт]. URL: <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=31037&language=E> (дата обращения: 05.02.2017).

6 Федеральный закон от 27.12.2006 № 240-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте» // Российская газета. – 2006. – 31 декабря.

7 Global Policy Forum: [сайт]. URL: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31832.html> (дата обращения: 05.02.2017).

8 См. подробнее Захарова Л.И. Правовой статус и элементы международной правосубъектности МОК // Евразийский юридический журнал. - 2014. - № 7 (74). - С. 75-78.

9 Организация Объединенных Наций: [сайт]. URL: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm> (дата обращения: 05.02.2017). См. также текст на русском языке: Организация Объединенных Наций: [сайт]. URL: [http://esango.un.org/paperless/reports/1996\\_31%20R.pdf](http://esango.un.org/paperless/reports/1996_31%20R.pdf) (дата обращения: 05.02.2017).

10 Mestre A.M. The Law of the Olympic Games. – The Hague: T.M.C. Asser Institute, 2009. - P.38-39.

11 Accord entre le Conseil fédéral Suisse et le Comité International Olympique relatif au statut du Comité International Olympique en Suisse. Le portail du Gouvernement Suisse: [сайт]. URL: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20002659/index.html> (дата обращения: 05.02.2017).

12 Олимпийское движение: [сайт]. URL: <http://www.olympic.org/ioc-governance-national-olympic-committees> (дата обращения: 01.02.2017).

13 Шапале Ж.-Л., Кюблер-Маботт Б. Международный олимпийский комитет и Олимпийская система. Управление мировым спортом: пер. с англ. – М.: ООО «Издательство «Рид Медиа», 2012. - С. 139. См. тексты меморандумов о сотрудничестве в Latty F. Le Comité in-

ного взаимодействия между МОК и специализированными учреждениями ООН – подписание 21 июля 2010 г. в Лозанне нового Меморандума о взаимопонимании в сфере укрепления здорового образа жизни между ВОЗ и МОК<sup>14</sup>.

Перспективным представляется и продолжающееся сотрудничество между МОК и ЮНЕП. В ответ на призывы ЮНЕП разработать в своей сфере деятельности документы, аналогичные Повестке дня на XXI век, принятой в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, Комиссия МОК по спорту и окружающей среде выработала Повестку 21 Олимпийского движения, которая вступила в силу 23 октября 1999 г. В 2005 г. на ее основе экспертами Олимпийского движения и программы ЮНЕП «Спорт и окружающая среда» было разработано Руководство МОК в области спорта и окружающей среды (IOC Manual on Sport and the Environment) из трех глав<sup>15</sup> для управления процессом подготовки Олимпийских игр с учетом экологических требований, в первую очередь – с учетом принципа устойчивого развития<sup>16</sup>, а в 2006 г. – еще более детальное Руководство в области спорта, окружающей среды и устойчивого развития (IOC Guide on Sport, Environment and Sustainable Development) из пяти глав, где были сформулированы рекомендации спортсменам, тренерам, клубам, федерациям, организаторам спортивных соревнований, зрителям, производителям спортивного оборудования, строительным компаниям и менеджерам спортивных объектов, СМИ<sup>17</sup>.

Характеризуя международную правоспособность МОК, укажем и на признание его особого статуса на международном уровне: Генеральная Ассамблея ООН своей резолюцией 64/3 от 19 октября 2009 г. наделила МОК статусом постоянного наблюдателя<sup>18</sup>. Так была признана заслуга МОК в деятельности по достижению восьми Целей развития тысячелетия, провозглашенных Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 55/2 от 18 сентября 2000 г.<sup>19</sup>. Как было показано выше, МОК уже осуществляет совместную деятельность с целым рядом специализированных учреждений ООН. МОК и его партнеры продолжают разнообразную деятельность на универсальном уровне в таких областях, как гуманитарная помощь, миростроительство, образование, обеспечение гендерного равенства, охрана окружающей среды и борьба с ВИЧ/СПИД. МОК может присутствовать на всех заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН, на которых имеет право выступать и таким образом на новом уровне способствовать развитию спорта.

Список государств, не являющихся членами ООН, образований и организаций, которые получили приглашение участвовать в качестве наблюдателей в сессиях и работе Генеральной Ассамблеи ООН, регулярно пересматривается и

дополняется. Ныне действует список от 12 января 2017 г. (документ A/INF/71/5) – в него включены в себя государства, не являющиеся членами ООН (например, Палестина; таким статусом была наделена Швейцария до 2002 г., когда она вступила в ряды членов ООН), государствовподобные образования (Святой Престол, или Ватикан), международные межправительственные организации (например, Африканский союз, Европейский союз, Лига арабских государств, Организация американских государств, Содружество Независимых Государств), а также некоторые международные неправительственные организации (например, МОК, Международный комитет Красного Креста (МККК))<sup>20</sup>. В западной научной литературе МККК, являющийся юридическим лицом, учрежденным в соотвествии со швейцарским законодательством, традиционно рассматривается как субъект международного права с «функциональной правосубъектностью, ограниченной выполнением задач, возложенных на Международный комитет в целях защиты жертв войны»<sup>21</sup>. В качестве аргументов указывается на признание его особого правового статуса в двустороннем соглашении между МККК и Федеральным советом Швейцарии от 19 марта 1993 г., имеющий статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН, а также наличие нескольких десятков международных соглашений МККК с государствами и структурами ООН (например, Соглашение между Международным трибуналом по бывшей Югославии и МККК, устанавливающее порядок посещения лиц, удерживаемых Трибуналом 1995 г.<sup>22</sup>).

Имеющиеся сходства позволяют утверждать, что МОК и МККК обладают схожим статусом. Как и МККК, МОК обладает международной правосубъектностью *sui generis* – ее можно назвать функциональной правосубъектностью, ограниченной выполнением задач по руководству Олимпийским движением. Все обозначенные выше черты современного правового статуса МОК позволяют говорить о наличии у него международной договорной правоспособности, хотя и в ограниченном объеме.

Даже советские авторы, подвергавшие жесткой критике попытки смешения международных и частноправовых договоров за счет расширения круга субъектов международного права и включения в него неправительственных организаций и частных лиц, физических или юридических, которые принимали до них и одновременно с ними представители западной доктрины международного права, соглашались с ними в вопросе о свободе договоров: «Международные договоры могут заключаться только государствами или подобными государствам субъектами <...>. Государства являются первоначальными субъектами международного права, создающими это право. Другие субъекты могут создавать нормы международного права, включая право заключать договоры, лишь в той мере, в какой они управомочены на это сообществом государств»<sup>23</sup>. Здесь, вероятно, следует сделать уточнение: на современном этапе под свободой договоров необходимо по-

ternational olympique et le droit international. - Paris: Montchrestien, 2001. Цит. по: Шапале Ж.-Л., Кюблер-Маботт Б. Указ. соч. - С. 217.

14 Подробнее об этом см.: Захарова Л.И. «О спорт, ты – мир!» Роль международного права, *lex sportiva* и *lex olympica* в регулировании международных спортивных отношений. - 2-е изд., перераб. и доп. – Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015. – С. 193-194.

15 Олимпийское движение: [сайт]. URL: [http://www.olympic.org/Documents/Commissions\\_PDFfiles/manuel\\_sport\\_environment\\_en.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Commissions_PDFfiles/manuel_sport_environment_en.pdf) (дата обращения: 06.02.2017).

16 Подробнее об этом см.: Захарова Л.И. Охрана окружающей среды и здоровья человека в процессе развития спортивной деятельности (ч.1) // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8. – С. 1657-1663.

17 Олимпийское движение: [сайт]. URL: <https://www.olympic.org/news/ioc-guide-to-sport-environment-and-sustainable-development> (дата обращения: 06.02.2017).

18 Организация Объединенных Наций: [сайт]. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/3](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/3) (дата обращения: 06.02.2017).

19 Организация Объединенных Наций: [сайт]. URL: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> дата обращения: 06.02.2017). О современном состоянии дел см. подробнее: <http://www.un.org/millenniumgoals/> (дата обращения: 06.02.2017).

20 Организация Объединенных Наций: [сайт]. URL: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/INF/71/5](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/INF/71/5) (дата обращения: 06.02.2017).

21 Бюньон Ф. Международный комитет Красного Креста и защита жертв войны. - М.: МККК, 2005. - С. 1292. См. также Cassese A. *International Law*. 2nd ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2005. - P.133-134; Herdegen M. *Völkerrecht*. 12 Auflage. – München: Verlag C.H.Beck, 2013. - P. 93; Peters A. *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 2 Auflage.- Zürich, Schulthess Medien AG, 2008. - P. 257-258.

22 Agreement between the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the International Committee of Red Cross on procedures for visiting persons held on the authority of the Tribunal. URL: <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng.nsf/htmlall/57jn39?opendocument> (дата обращения: 06.02.2017).

23 Gutike H.I. *Völkerrechtliche Verträge als Grundlage von Rechten und Pflichten der Individuen*. Esslingen, 1973. Op.cit. – P. 70, 75, 125. Цит. по: Талалаев, А.Н. Право международных договоров. Том 1: Общие вопросы / отв. ред. Л.Н. Шестаков. - М.: Издательство «Зерцало», 2011 (Серия «Русское юридическое наследие»). - С. 92.

нимать право государств заключать договоры по любому вопросу и самим определять круг участников, не нарушая при этом императивные нормы общего международного права (*jus cogens*). В прошлом принцип свободы договоров сводился к тому, что инициаторы договора, как правило, могущественные государства определяли его содержание и круг участников, исключая из процесса подготовки и реализации договора колониальные и зависимые страны, вследствие чего сама формулировка – «свобода договоров» – негативно воспринималась многими учеными<sup>24</sup>.

Развивая тезис о возросшей роли международных неправительственных организаций в содействии решению глобальных задач, А.Н. Талалаев в Книге 3 своего фундаментального труда «Право международных договоров», посвященной договорам с участием международных организаций, отмечает: «Идет процесс признания международной правоспособности МНПО и имеется объективная необходимость в более широкой международно-правовой регламентации их деятельности, в предоставлении им такой правоспособности <...>, какая необходима для их нормального функционирования»<sup>25</sup>.

Следовательно, сохраняется надежда на то, что в будущем при разработке Дополнительного протокола о реорганизации контрольного механизма Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте, сообщество государств может уполномочить МОК присоединиться к Конвенции 2005 г. Тогда его влияние на процесс принятия решений возрастет, и, возможно, он уже не будет ограничиваться скромной ролью консультативной организации, приглашаемой на Конференцию сторон в соответствии со ст.29 Конвенции 2005 г., а будет выступать в качестве одной из ее сторон.

Если в процесс совершенствования современной глобальной антидопинговой системы будут одновременно вовлечены МОК, ВАДА и государства-участники Конвенции ЮНЕСКО, это будет способствовать успешной реализации задач, которые МОК сформулировал в «Олимпийской повестке дня — 2020» от 9 декабря 2014 г., призванной формировать будущее Олимпийского движения, в частности в рекомендациях 15 (защита «чистых» спортсменов) и 20 (формирование стратегических партнерств между МОК и международными неправительственными организациями)<sup>26</sup>. Тезис о жизненно необходимом сотрудничестве между Олимпийским движением и правительствами государств МОК повторил и в Декларации 5-го Олимпийского саммита от 8 октября 2016 г.<sup>27</sup>

В целях повышения эффективности международной антидопинговой системы, предусмотренной Конвенцией 2005 г., государства – участники могли бы внести изменения в раздел VI «Мониторинг Конвенции» и осуществить реорганизацию довольно слабого контрольного механизма, который существовал до сих пор. Такой план действий соответствует интересам России, в частности, рекомендациям 3 и 4, сформулированным в разделе V Национального плана борьбы с допингом

в российском спорте, который был принят Независимой общественной антидопинговой комиссией 1 февраля 2017 г.<sup>28</sup>

Назрела объективная необходимость более полно обозначить функции и полномочия Конференции сторон, а также учредить ряд иных органов с контрольными полномочиями в рассматриваемой сфере для достижения обеспечения успешной реализации Конвенции 2005 г. К участию в Конвенции наряду с государствами следует пригласить и Международный олимпийский комитет.

В качестве главных органов Организации могут функционировать Конференция сторон, Исполнительный совет и Технический секретариат, который, возможно, мог бы включать Международный центр данных.

Конференция сторон была и остается высшим представительным органом Организации по смыслу ст. 28 Конвенции 2005 г. В настоящее время ее очередные сессии проводятся раз в два года, однако стороны Конвенции примут соответствующее решение, она может созываться и чаще, возможно, каждый год, подобно Генеральной Ассамблее ООН (ст.20 Устава Организации Объединенных Наций 1945 г.). На Конференции сторон каждый член Организации наделен одним голосом, включая Международный олимпийский комитет.

Исполнительный совет мог бы выступать в качестве органа, подотчетного Конференции сторон и осуществляющего исполнительные функции, как следует из его названия с тем, чтобы обеспечить надлежащее осуществление решения Конференции сторон. Сколько членов должно быть представлено в составе Исполнительного совета и какой принцип должен быть положен в основу его формирования? Эти вопросы открыты для обсуждения. В подобных ситуациях государства руководствуются принципом справедливого географического представительства (например, по определенному количеству представителей от всех регионов земного шара – от Восточной Европы, Северной Америки и Западной Европы, Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна, Ближнего Востока и Южной Азии, Юго-Восточной Азии, Тихоокеанского региона и Дальнего Востока), однако представляется возможным использование и иных подходов к решению вопроса о порядке формирования главного исполнительного органа и количестве его членов. Бюро призвано собираться для решения всех возникающих в периоды между сессиями Конференции сторон так часто, как это может потребоваться для выполнения своих полномочий и функций.

Технический секретариат мог бы состоять из Генерального директора – его руководителя и главного административного должностного лица, и такого научного, технического и иного персонала, который может потребоваться. Генеральный директор назначался бы Конференцией сторон по рекомендации Бюро на определенный срок, который сочтут разумным стороны Конвенции 2005 г. Генеральный директор был бы подотчетен Конференции сторон и Исполнительному совету в отношении назначения персонала и организации и функционирования Технического секретариата.

В случае, если МОК присоединится к Конвенции 2005 г., возникает необходимость убрать упоминание о нем из ст. 29 «Консультативная организация и наблюдатели на Конференции сторон», поскольку его статус возрастет от наблюдателя на Конференции сторон до полноправного участника Конвенции 2005 г.

В функции Конференции сторон наряду с рассмотрением раз в два года докладов государств-участников о мерах, принятых ими в целях выполнения положений Конвенции 2005 г., следует включить рассмотрение доклада ВАДА о соблюдении Всемирного антидопингового кодекса теми субъектами, на кого распространяются его требования. Напомним, в насто-

24 См., например: Шуршалов В.М. Основные вопросы теории международных договоров. – М., 1959. – С. 144; Bustamante A. Conférences internationales // Dictionnaire diplomatique. T.1. - Paris, 1933. - P. 530; Lachs M. Umowy wielostronne. - Warszawa, 1958. – P. 181. Цит. по: Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Том I. Заключение международных договоров – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 168.

25 Талалаев А.Н. Право международных договоров. Том 2: Действие и применение договоров. Договоры с участием международных организаций / отв. редактор Л.Н. Шестаков. – М.: Издательство «Зерцало», 2011 (Серия «Русское юридическое наследие»). – С. 286.

26 Олимпийское движение: [сайт]. URL: <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Olympic-Agenda-2020/Olympic-Agenda-2020-20-20-Recommendations.pdf> (дата обращения: 06.02.2017).

27 Олимпийское движение: [сайт]. URL: <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/News/2016/10/2016-10-08-Declaration-Olympic-Summit.pdf> (дата обращения: 06.02.2017).

28 Национальный план борьбы с допингом в российском спорте от 1 февраля 2017 г. – М.: Независимая общественная антидопинговая комиссия, 2017. – С. 20-21.



ящее время Всемирный антидопинговый кодекс ВАДА официально признан 36 международными федерациями олимпийских видов спорта, 204 национальными олимпийскими комитетами<sup>29</sup>, 139 национальными антидопинговыми организациями<sup>30</sup>.

Отсутствие на современном этапе такого полномочия Конференции сторон, как рассмотрение регулярных докладов ВАДА, не может не удивлять. Ст.30 в ее нынешнем виде содержит упоминание о направлении в ВАДА просьбы о представлении доклада об осуществлении Кодекса для его рассмотрения на каждой сессии. Аналогичным образом в п.6 ст. 10 пересмотренного в 2016 г. устава ВАДА<sup>31</sup> заявлено, что ВАДА публикует доклад о своей деятельности, доходах и убытках, однако нет упоминания о том, что Агентство в обязательном порядке направляет его Конференции сторон для изучения.

Кроме того, наряду с таким полномочием, как рассмотрение и утверждение поправок к Запрещенному списку и Стандартам выдачи разрешений на терапевтическое использование запрещенных субстанций, принятых ВАДА, Конференцию сторон следует наделить полномочием утверждать поправки в Международный стандарт для лабораторий и Международный стандарт для тестирования, включающий планирование проведения тестов, взятие проб, обращение с пробами и транспортировку проб в лабораторию. Два последних из перечисленных стандартов необходимо включить соответственно в Приложение III и Приложение IV к Конвенции 2005 г. Сейчас Запрещенный список, включающий запрещенные субстанции и запрещенные методы, и Стандарты выдачи разрешений на терапевтическое использование, включены соответственно в Приложения I и II к Конвенции и являются ее неотъемлемой частью в то время, как Международный стандарт для лабораторий и Международный стандарт для тестирования включен в Добавления 2 и 3 к Конвенции, приводятся для сведения и не являются неотъемлемыми частями Конвенции. Такое деление международных стандартов на юридически обязательные приложения и рекомендательные добавления к Конвенции 2005 г. представляется необоснованным и должно быть упразднено. Для этого необходимо внести изменения в пп. 12 и 13 ст.2 Конвенции, заменив слова «Добавление 2 к настоящей Конвенции» на «Приложение III к настоящей Конвенции», слова «Добавление 3 к настоящей Конвенции» - на «Приложение IV к настоящей Конвенции», а также исключить п.2 ст.4 и превратить п.3 ст.4 в п. 2 ст.4.

Если бы Конференция сторон была уполномочена утверждать предлагаемые ВАДА поправки в Международный стандарт для лабораторий, возможно, на нее можно было возложить и функцию аккредитации национальных антидопинговых лабораторий – все зависит от того, о чем договорятся государства на очередной сессии Конференции сторон.

Соответственно функции, возложенные на Исполнительный совет, наряду с организацией сессий Конференции сторон и контролем за деятельностью Секретариата, должны включать разработку стандарта для лабораторий и стандарта для тестирования, включенных соответственно в Приложение III и Приложение IV к Конвенции 2005 г. Секретариат предположительно будет оказывать административную и техническую поддержку Конференции сторон и Исполнительному совету, ему может быть поручена разработка оперативных руководств по осуществлению тестирования. Если государ-

ства-участники Конвенции 2005 г. решат передать функции ВАДА конвенционным органам, наиболее подходящим на эту роль представляется Секретариат, т.к. он будет работать на постоянной основе, а не сессионно. Можно было бы включить в текст дополнительного протокола положение о том, что в состав Секретариата в качестве его неотъемлемой части входит Международный центр данных - координационный центр для хранения и обработки данных – по аналогии с теми полномочиями, которые предусмотрены ст. 4 Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний от 24 сентября 1996 г. Тогда эксплуатация Международного центра данных могла бы включать в себя администрирование программы АДАМС по сбору и хранению данных о местонахождении спортсменов, пройденных допинг-тестах и их результатах, разрешениях на терапевтическое использование препаратов. Впрочем, решение, столь заметно расширяющее государственное влияние на международный спорт, может быть расценено как неприемлемое со стороны Олимпийского движения. В процессе поиска полезных новаций все вовлеченные стороны, конечно, должны демонстрировать готовность к компромиссу и искать разумный баланс в распределении контрольных полномочий.

#### Пристатейный библиографический список

1. Бюньон Ф. Международный комитет Красного Креста и защита жертв войны. - М.: МККК, 2005.
2. Захарова Л.И. Правовой статус и элементы международной правосубъектности МОК // Евразийский юридический журнал. - 2014. - № 7 (74).
3. Захарова Л.И. «О спорт, ты - мир!» Роль международного права, *lex sportiva* и *lex olympica* в регулировании международных спортивных отношений. - 2-е изд., перераб. и доп. – Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015.
4. Захарова Л.И. Охрана окружающей среды и здоровья человека в процессе развития спортивной деятельности (ч. 1) // Актуальные проблемы российского права. – 2014. - № 8.
5. Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Том I. Заключение международных договоров. - М.: Волтерс Клувер, 2004.
6. Национальный план борьбы с допингом в российском спорте от 1 февраля 2017 г. – М.: Независимая общественная антидопинговая комиссия, 2017.
7. Талалаев А.Н. Право международных договоров. Том 2: Действие и применение договоров. Договоры с участием международных организаций / отв. редактор Л. Н. Шестаков. - М.: Издательство «Зерцало», 2011 (Серия «Русское юридическое наследие»).
8. Шапсле Ж.-Л., Кюблер-Маботт Б. Международный олимпийский комитет и Олимпийская система. Управление мировым спортом: пер. с англ. – М.: ООО «Издательство «Рид Медиа», 2012.
9. Шуршалов В.М. Основные вопросы теории международных договоров. – М., 1959.
10. Latty F. Le Comité international olympique et le droit international. - Paris: Montchrestien, 2001.
11. Cassese A. International Law. 2nd ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2005.
12. Herdegen M. Völkerrecht. 12 Auflage. – München: Verlag C.H.Beck, 2013.
13. Peters A. Völkerrecht: Allgemeiner Teil, 2 Auflage.- Zürich, Schulthess Medien AG, 2008.
14. Gutike H.I. Völkerrechtliche Verträge als Grundlage von Rechten und Pflichten der Individuen. Esslinger, 1973.
15. Bustamante A. Conférences internationales // Dictionnaire diplomatique. T.1. - Paris, 1933.
16. Lachs M. Umowy wielostronne. - Warszawa, 1958.

29 Всемирное антидопинговое агентство: [сайт]. URL: <https://www.wada-ama.org/en/what-we-do/the-code/code-signatories#OlympicMovement> (дата обращения: 06.02.2017).

30 Всемирное антидопинговое агентство: [сайт]. URL: <https://www.wada-ama.org/en/who-we-are/anti-doping-community/national-anti-doping-organizations-nado> (дата обращения: 06.02.2017).

31 Устав Всемирного антидопингового агентства от 10.11.1999 (в ред. от 11.04.2016). Всемирное антидопинговое агентство: [сайт]. URL: [https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/new\\_statutes\\_-11\\_april\\_2016.pdf](https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/new_statutes_-11_april_2016.pdf) (дата обращения: 06.02.2017).

**КОРБУТ Людмила Васильевна**

ученый секретарь Российской Ассоциации международного права

## ПРАВА ДЕТЕЙ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВООПОРЯДКА

Статья посвящена анализу прав детей в условиях грядущего миропорядка. Рассмотрены такие актуальные вопросы прав детей как участие детей в вооруженных конфликтах, торговля детьми, детская проституция и детская порнография, международное похищение детей, осуществление прав детей, защита прав детей и т.д.

Ключевые слова: грядущий миропорядок, участие детей в вооруженных конфликтах, торговля детьми, международное похищение детей, детская проституция и детская порнография, защита прав детей.

**KORBUT LyudmilaVasilevna**

scientific secretary of Russian Association of International Law

## CHILDREN`S RIGHTS IN THE CURRENT INTERNATIONAL LEGAL ORDER

The article analyzes the rights of children in the future world order. Such topical issues of children's rights are considered as the participation of children in armed conflicts, child trafficking, child prostitution and child pornography, the international abduction of children, the rights of children, protection of children's rights, etc.

Keywords: future world order, the involvement of children in armed conflicts, child trafficking, the international abduction of children, child prostitution and child pornography, protection of children's rights.



Корбут Л. В.

В научной литературе по международному праву существуют различные точки зрения на понятие международного правопорядка. Так, С.В. Черниченко определяет международный правопорядок как систему международных отношений, урегулированных международным правом, включая международно-правовые связи<sup>1</sup>. А.П. Мовчан утверждал, что международный правопорядок охватывает три основных компонента — международное право, международные правовые отношения и процедуры, а также международное правосознание<sup>2</sup>. Б.М. Ашавский отмечает, что международный правопорядок представляет собой систему международных правоотношений<sup>3</sup>.

В связи с этим представляется, что права детей в условиях современного международного правопорядка можно определить как международные отношения и процедуры, урегулированных международным правом, в области осуществления и защиты прав детей.

Современное международное право исходит из того, что между обеспечением государствами основных прав и свобод человека и поддержанием международного мира и безопасности существует тесная связь<sup>4</sup>.

В связи с этим представляется, что и между обеспечением государствами прав детей и поддержанием международного мира и безопасности также существует определенная связь.

Необходимо отметить, что права детей, как на международном, так и на национальном уровне в течение длительного времени оставались не обеспеченными гарантиями и не могли быть реализованы на практике. Так, в период глубокой древности дети полностью зависели от своих родителей. От них также зависела и жизнь детей. Родители могли уничтожить своих детей, если они были слабыми физически. Признание прав детей начиналось только с того момента, когда они могли самостоятельно заботиться о своем пропитании<sup>5</sup>.

Развитие международно-правового регулирования прав детей стало активно развиваться после создания Лиги Наций. Так, в 1919 г. Лига Наций учредила Комитет детского благополучия, деятельность которого была направлена на оказание помощи беспризорным детям, детям-рабам и сиротам. Комитет выступал против использования детского труда, торговли детьми и проституции несовершеннолетних.

В то время важную роль в разработке международных аспектов прав детей играл Международный союз спасения детей. Эта организация предложила проект Хартии прав ребенка, которая была принята 24 сентября 1924 г. Генеральной Ассамблеей Лиги Наций и получила известность как Женевская декларация прав ребенка. Женевская Декларация прав ребенка стала одним из первых международно-правовых документов в сфере прав детей. В этой Декларации подчеркивалось, что защита прав детей является делом всего человечества. При этом в Женевской Декларации прав ребенка были сформулированы следующие принципы международно-правовой защиты детей: необходимость обеспечения условий для нормального развития; получение помощи в первую очередь при бедствиях; гарантии возможностей зарабатывать средства к существованию и т.д.

1 См.: Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву. - М., 2009. - С. 673.

2 См.: Мовчан А.П. Организация Объединенных Наций и международный правопорядок (к 40-летию ООН) // Советский ежегодник международного права-1985. - М.: Наука, 1986. - С. 21-22.

3 Современное международное право: теория и практика. Liber Amicorum в честь Заслуженного деятеля науки РФ, д.ю.н., профессора С.В. Черниченко. - М.: Оригинал-макет, 2015. - С. 65.

4 См.: Тункин Г.И. Теория международного права / под общ. ред. проф. Л.Н. Шестакова. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2017. - С. 68.

5 Нечаева А.М. Семейное право: учебник для академического бакалавриата. - 7-е изд. перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2015. - С. 145-147.

В 1945 г. был принят Устав Организации Объединенных Наций для того, чтобы «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и равенство прав больших и малых наций». Впоследствии одним из достижений Организации Объединенных Наций стало формирование нового подхода к вопросу о правах человека, создание новых принципов в этой области, коренным образом отличающихся от тех, которые были ранее. Благодаря Организации Объединенных Наций сложился новый подход к правам и свободам человека, как в международных отношениях, так и во внутренней жизни государств<sup>6</sup>.

В связи с этим следует отметить, что именно благодаря Организации Объединенных Наций сложился новый подход и к правам детей как на международном, так и на национальном уровне.

В 1959 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций была принята Декларация прав ребенка<sup>7</sup> (Декларация прав ребенка 1959 г.), которая закрепила ряд существенных положений в области прав детей.

Так, согласно Декларации прав ребенка 1959 г., детям должны быть обеспечены условия, которые позволяли бы им развиваться физически, духовно в условиях свободы и уважения их достоинства. Детям, которые являются неполноценными в физическом, психическом или социальном отношении, должны обеспечиваться специальные режимы, образование и забота.

Дети нуждаются в любви и понимании для полного и гармоничного развития, они должны расти на попечении и под ответственностью своих родителей в условиях материальной обеспеченности, не должны разлучаться со своими родителями. Органы государственной власти должны осуществлять особую заботу о детях, не имеющих семей и достаточных средств к существованию. Многодетным семьям должны предоставляться государственные и иные пособия на содержание детей.

Следующим важнейшим международно-правовым документом, закрепляющим стандарты прав детей, является Конвенция о правах ребенка 1989 г.<sup>8</sup>, которая представляет собой основополагающий международный документ, который закрепляет право детей на общение с обоими родителями, а также обязывает государства принимать меры для борьбы с незаконным перемещением и невозвращением детей из-за границы<sup>9</sup>. Конвенция о правах ребенка 1989 г. была принята в развитие Декларации прав ребенка 1959 г. и предусмотрела более подробные положения о международно-правовом регулировании прав детей.

В частности, согласно Конвенции о правах ребенка 1989 г. детьми признаются любые человеческие существа до достижения ими 18-летнего возраста. При этом дети обладают следующими правами: право на жизнь; право на имя; право на гражданство; право свободно выражать свое мнение; право на свободу мысли, совести и религии; право на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения

и средствами лечения болезней; право пользоваться благами социального обеспечения; право на образование и т.д.

Необходимо отметить, что Конвенцию о правах ребенка 1989 г. одновременно подписали 193 государства, кроме Венесуэлы и Соединенных Штатов Америки, которые подписали, но не ратифицировали эту конвенцию. Соединенные Штаты Америки мотивировали свое решение тем, что в различных штатах действует разное законодательство о правах детей. Принятию этой Конвенции способствовала озабоченность качеством подрастающего поколения. Так, по признанию Детского фонда Организации Объединенных Наций «сегодняшние условия жизни формируют завтрашние возможности»<sup>10</sup>. Более того, в международном сообществе возникла идея необходимости защиты прав детей, поскольку реальность заставляет задуматься, в каком направлении будет развиваться человеческое общество и как сберечь его от гибели, деградации, вырождения<sup>11</sup>.

В рамках Организации Объединенных Наций действует Комитет по правам ребенка, который является органом независимых экспертов, наблюдающих за выполнением государствами Конвенции о правах ребенка 1989 г., а также Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах 2000 г.<sup>12</sup>, Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии 2000 г., а также Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося процедуры сообщений 2011 г., который закрепляет право детей обращаться в Комитет по правам ребенка с жалобами на нарушения их прав.

Следует отметить, что в силу Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах 2000 г., государства должны принимать все возможные меры для того, чтобы дети не принимали участия в военных действиях. В случае призыва детей на службу в армию должны соблюдаться следующие гарантии их прав: добровольный характер призыва; осознанное согласие родителей или законных опекунов детей; информирование детей об обязанностях, связанных с несением военной службы и т.д. Государства должны принимать все возможные меры в целях предупреждения вербовки детей для использования их в военных действиях, включая принятие правовых мер, необходимых для запрещения такой практики.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии 2000 г. запретил торговлю детьми, детскую проституцию и детскую порнографию. При этом под торговлей детьми понимаются любые акты или сделки, посредством которых дети передаются за вознаграждения или любые иные возмещения. Детская проституция означает использование детей в деятельности сексуального характера за вознаграждения или любые иные формы возмещения. Детская порнография означает любые изображения, какими бы то ни было средствами детей, совершающих реальные или смоделированные откровенно сексуальные действия, или любые изображения половых органов детей главным образом в сексуальных целях.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений 2011 г. закрепил положение

6 См.: Хлестов О.Н. ООН и актуальные проблемы защиты прав человека // Вестник Дипломатической академии МИД России. Международное право. - М., 2013. - С. 15.

7 Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. - М.: Юридическая литература, 1990. - С. 385 - 388.

8 Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1990. - № 45. - Ст. 955.

9 Споры об опеке над детьми в Финляндии и России / под ред. М. Миккола, О. Хазовой. Порвоо: Изд-во Буквел, 2012. - С. 162.

10 См.: Нечаева А.М. Правовые проблемы семейного воспитания несовершеннолетних: монография. - М.: Проспект, 2016. - С. 23.

11 Нечаева А.М. Семейное право: актуальные проблемы теории и практики. - М.: Юрайт, 2007. - С. 99.

12 Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 6. - Ст. 679.

ния о том, что Комитет по правам ребенка уполномочен рассматривать сообщения о нарушениях прав детей. Комитет по правам ребенка принимает правила процедур, которые должны соблюдаться при рассмотрении сообщений о нарушении прав детей. Комитет по правам ребенка должен включать в свои правила процедур гарантии, призванные не допустить манипуляцию детьми со стороны тех, кто действует от их имени, и может отказать в рассмотрении любого сообщения, которое, по его мнению, не отвечает обеспечению наилучших интересов детей.

Государства должны предпринимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы дети, находящиеся под их юрисдикцией, не подвергались каким-либо нарушениям их прав, жестокому обращению или запугиванию вследствие направления сообщений или сотрудничества с Комитетом по правам ребенка.

Сообщения о нарушении прав детей могут представляться в Комитет по правам ребенка лицами, которые утверждают, что нарушены права детей, закрепленные в Конвенции о правах ребенка 1989 г., и Факультативных протоколах к нему. Комитет не принимает сообщения о нарушениях прав детей в случаях, если: сообщения являются анонимными; сообщения не изложены в письменном виде; эти же вопросы уже рассматривались Комитетом по правам ребенка; не были исчерпаны все доступные внутренние средства правовой защиты; сообщения явно беспочвенны или недостаточно обоснованы и т.д.

Следует отметить, что государства обязаны регулярно предоставлять Комитету по правам ребенка доклады о реализации прав детей на своей территории. Государства должны предоставить первоначальные доклады через два года после присоединения к Конвенции о правах ребенка 1989 г., а затем периодические доклады каждые пять лет. Комитет по правам ребенка изучает доклады и передает государствам свои комментарии в виде «заключительных замечаний».

Комитет по правам ребенка также изучает первоначальные доклады, которые должны предоставить государства, присоединившиеся к Факультативным протоколам к Конвенции о правах ребенка 1989 г., касающимся участия детей в вооруженных конфликтах и торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

В скором будущем Комитет по правам ребенка будет иметь право рассматривать индивидуальные жалобы детей. В настоящее же время обращения о случаях нарушения прав детей могут направляться в другие комитеты, обладающие правом рассматривать индивидуальные жалобы<sup>13</sup>.

В эпоху глобализации количество браков с участием иностранных граждан стремительно растет. Иногда такие браки распадаются, и возникает проблема общения обоих родителей с детьми, которая не всегда решается по соглашению сторон. Поэтому всё чаще при возникновении споров о детях между родителями приходится учитывать законодательство различных государств, участвующих в спорах о детях, которое может существенно отличаться. В настоящее время Россия является участницей ряда международных соглашений, регулирующих семейные отношения, в частности, Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г.<sup>14</sup> (Конвенция о международном похищении детей 1980 г.) и Конвенции о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении роди-

тельской ответственности и мер по защите детей 1996 г.<sup>15</sup> (Конвенция о защите детей 1996 г.).

Представляется, что анализ положений Конвенции о международном похищении детей 1980 г. и Конвенции о защите детей 1996 г. представляет интерес для органов государственной власти, специалистов в области семейного права и родителей, которые на практике столкнулись с ситуациями международного похищения детей. В связи с этим представляется целесообразным провести сравнительный анализ Конвенции о международном похищении детей 1980 г. и Конвенции о защите детей 1996 г.

Прежде всего, необходимо отметить, что эти конвенции являются новыми для России. Так, Конвенция о международном похищении детей 1980 г. вступила в силу для России 1 октября 2011 г., а Конвенция о защите детей 1996 г. - 1 июня 2013 г. Ратификация этих конвенций стала важным шагом к использованию универсального механизма, обеспечивающего регулирование на международном уровне семейных отношений с участием граждан различных государств<sup>16</sup>.

В настоящее время в Конвенции о международном похищении детей 1980 г. участвует более 90 стран, и она считается одним из наиболее успешных документов, регулирующих правовое положение детей. В частности, Конвенция о международном похищении детей 1980 г. позволяет не только вернуть детей, неправомочно увезенных в другие государства, но и предупредить возможные нарушения их прав. Целями Конвенции является предотвращение незаконных перемещений детей из одних стран в другие, возвращение незаконно перемещенных и удерживаемых детей лицам, являющимся их законными представителями, обеспечение реализации прав опеки и доступа. При этом под опекой понимается право заботиться о детях и право определять их место жительства. Право доступа включает право забирать детей на ограниченный период времени в иные места, чем места их постоянного проживания.

Конвенция о международном похищении детей 1980 г. закрепляет обстоятельства, которые указывают на незаконность перемещения или удержания детей. Так, в силу ст. 3 Конвенции о международном похищении детей 1980 г. перемещения или удержания детей рассматриваются как незаконные, если они осуществляются с нарушениями прав опеки и во время перемещения или удержания права опеки осуществлялись или могли осуществляться.

Незаконное перемещение детей, как правило, связано с насильственным изъятием детей из привычной среды, что неизбежно их травмирует. В связи с этим Конвенция о международном похищении детей 1980 г. предусматривает положение о незамедлительном возвращении детей. Для этого в шестинедельный срок с момента, когда стало известно о незаконном перемещении или удержании детей, возможно осуществление оперативных действий. При этом процедуры по возвращению детей должны быть начаты до истечения годичного срока с момента незаконного перемещения детей.

Для имплементации положений Конвенции о международном похищении детей 1980 г. был принят Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации в связи с присоединением к

13 Режим доступа: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx> (дата обращения: 01.02.2017).

14 Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 51. - Ст. 7452.

15 Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 32. - Ст. 4297.

16 Гаагские конвенции о защите детей в Российской Федерации: применение, исполнение и возможное присоединение. - М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2013. - С. 6.

Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей»<sup>17</sup> (ФЗ от 5 мая 2014 г. № 126-ФЗ).

В связи со спецификой и сложностью дел о похищении детей ФЗ от 5 мая 2014 г. № 126-ФЗ дополнил ГПК РФ Главой 22.2 «Производство по рассмотрению заявлений о возвращении ребенка или об осуществлении в отношении ребенка прав доступа на основании международного договора Российской Федерации», посвященной процедуре рассмотрения дел на основании Конвенции о международном похищении детей 1980 г.

Глава 22.2 ГПК РФ предусмотрела следующие положения о возвращении детей и об осуществлении в отношении них прав доступа на основании международных договоров Российской Федерации: порядок подачи заявлений о возвращении детей или об осуществлении в отношении детей прав доступа; порядок рассмотрения заявлений о возвращении детей или об осуществлении прав доступа; рассмотрение заявлений о возвращении детей или об осуществлении прав доступа; сроки подачи апелляционных жалоб на решения судов по делам о возвращении детей или об осуществлении прав доступа и срок рассмотрения дел в судах апелляционной инстанции.

Глава 22.2 ГПК РФ закрепила положения о российских судах, в компетенцию которых входит рассмотрение дел о возвращении незаконно перемещенных в Российскую Федерацию или удерживаемых в Российской Федерации детей или об осуществлении в отношении таких детей прав доступа на основании международных договоров Российской Федерации. Заявления по таким делам должны подаваться в суды родителями или иными лицами, полагающими, что нарушены их права опеки или права доступа. Если места пребывания детей на территории Российской Федерации неизвестны, то заявления о возвращении детей или об осуществлении прав доступа должны подаваться в суды по последнему известному месту пребывания детей в Российской Федерации или по последнему известному месту жительства ответчиков в Российской Федерации. В случае изменения места пребывания детей, заявления об их возвращении или об осуществлении прав доступа подлежат рассмотрению судами, которые приняли заявления к своему производству.

В отношении сроков подачи апелляционных жалоб Глава 22.2 ГПК РФ закрепляет ряд положений. Так, апелляционные жалобы, представленные на решения судов по делам о возвращении детей или об осуществлении прав доступа, могут быть поданы в течение десяти дней со дня принятия решений судов в окончательной форме. Поступившие по апелляционным жалобам дела о возвращении детей или об осуществлении прав доступа рассматриваются в сроки, не превышающие одного месяца со дня их поступления в суды апелляционных инстанций.

Признаком противоправного похищения детей является нарушение фактически осуществляемых прав опеки. Однако на практике встречаются спорные ситуации. К примеру, возможен отказ одного из родителей добровольно вернуть детей. В некоторых случаях допускается отказ от возвращения детей, к примеру, в случаях, если имеется серьезный риск того, что возвращение детей создаст угрозу причинения им физического или психологического вреда или иным образом поставит их в невыносимые условия.

Суды также могут отказать в возврате детей, если они придут к выводу о том, что дети возражают против их возвращения, и они уже достигли такого возраста и степени зре-

лости, при которых следует принять во внимание их мнение. При этом надо помнить, что Конвенция о международном похищении детей 1980 г. распространяется на детей в возрасте до 16 лет.

Для реализации положений Конвенции о международном похищении детей 1980 г. в странах учреждаются центральные органы, которые оказывают содействие заявителям. Согласно ст. 7 Конвенции о международном похищении детей 1980 г. центральные органы государств сотрудничают друг с другом и способствуют сотрудничеству между компетентными органами государств для того, чтобы обеспечивать немедленное возвращение детей и достижение других целей.

В частности, они принимают следующие меры: для обнаружения местонахождения детей, которые были незаконно перемещены или удержаны; для предотвращения дополнительного вреда детям или ущерба заинтересованным сторонам; для гарантирования добровольного возвращения детей; для облегчения мирного решения спорных вопросов; для обмена информацией относительно социального положения детей; для предоставления информации общего характера о законодательстве государств и т.д.

При этом согласно п. 1 постановления Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 1097 «О центральном органе, осуществляющем обязанности, возложенные на него Конвенцией о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей»<sup>18</sup> Министерство образования и науки Российской Федерации является центральным органом, выполняющим обязанности, возложенные на центральные органы Конвенцией о международном похищении детей 1980 г.

В отношении Конвенции о защите детей 1996 г. необходимо иметь в виду, что целями Конвенции являются: определение государств, органы которых обладают юрисдикцией по принятию мер, направленных на защиту личности или имущества детей; определение права, подлежащего применению судами; обеспечение признания и исполнения мер защиты; установление сотрудничества между уполномоченными органами государств.

Согласно ст. 3 Конвенции о защите детей 1996 г. меры, направленные на защиту личности или имущества детей, могут касаться: возникновения, осуществления, прекращения или ограничения родительской ответственности; прав опеки, включая права, относящиеся к заботе о личности ребенка, и, в частности, права определять место проживания детей, а также прав доступа; опекунов, попечительства и аналогичных институтов; назначения и функций любых лиц или органов, несущих ответственность за личность или имущество детей; помещения детей в приемные семьи или организации для детей, оставшихся без попечения родителей; контроля со стороны компетентных государственных органов за надлежащим уходом за детьми; управления, распоряжения имуществом детей и т.д.

Конвенция о защите детей 1996 г. применяется к детям с момента их рождения и до достижения ими восемнадцатилетнего возраста. Конвенция о защите детей 1996 г. не применяется к установлению или оспариванию родства между родителями и детьми; решениям об усыновлении; фамилии и имени детей; эмансипации; обязательствам по содержанию; доверительному управлению имуществом или наследованию; социальному обеспечению и т.д.

Полномочиями принимать меры, направленные на защиту личности или имущества детей, обладают суды места

17 Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 19. - Ст. 2331.

18 Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 1. - Ст. 141.

обычного проживания детей. В случаях изменения мест обычного проживания детей юрисдикцией обладают органы государств нового места проживания детей.

Для реализации положений Конвенции о защите детей 1996 г. государства назначают центральные органы, которые принимают все необходимые меры для того, чтобы: способствовать, путем посредничества, примирительных процедур или подобных средств, принятию согласованных решений для защиты личности или имущества детей; оказывать содействие в обнаружении местонахождения детей, если имеются основания полагать, что дети могут находиться и нуждаться в защите.

По Постановлению Правительства РФ от 15 ноября 2012 г. № 1169 «О центральном органе, исполняющем обязанности, возложенные на него Конвенцией о юрисдикции, применении праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей»<sup>19</sup>, Министерство образования и науки Российской Федерации является центральным органом, исполняющим обязанности, возложенные на центральный орган Конвенцией о защите детей 1996 г.

Несмотря на то, что Конвенция о международном похищении детей 1980 г. и Конвенция о защите детей 1996 г. формально являются независимыми документами, при неправомерных похищениях детей у родителей есть право выбора между этими Конвенциями.

Для Конвенции о международном похищении детей 1980 г. предусмотрены ускоренные процедуры рассмотрения дел. Для Конвенции о защите детей 1996 г. предусмотрены обычные процедуры и сроки рассмотрения дел. Практика показывает, что применение Конвенции о защите детей 1996 г. занимает более длительное время.

Возраст детей, к которым применяются Конвенции, различен. Так, Конвенция о международном похищении детей 1980 г. распространяется на детей до 16 лет, а Конвенция о защите детей 1996 г. применяется в отношении детей до достижения ими возраста 18 лет.

Решающее значение для Конвенции о международном похищении детей 1980 г. и для Конвенции о защите детей 1996 г. имеет место обычного проживания детей. Гражданство детей не имеет значения.

Конвенция о защите детей 1996 г. позволяет при определенных обстоятельствах судам отказывать в возвращении детей. Так, согласно ст. 23 Конвенции о защите детей 1996 г. в возвращении детей может быть отказано в следующих случаях: если меры были приняты судами, которые не обладали юрисдикцией по рассмотрению таких дел; если меры были приняты в ходе судебных процессов, без предоставления детям возможности быть заслушанными; по требованию любых лиц, заявляющих, что эти меры нарушают их родительскую ответственность; если такое признание явно противоречит публичному порядку запрашиваемых государств, принимая во внимание наилучшие интересы детей; если меры несовместимы с последней мерой, принятой в государстве места обычного проживания детей и т. д.

Важным международно-правовым документом, регулирующим права детей, является принятая в 1990 г. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей<sup>20</sup>, которая обозначила ряд важных проблем в сфере международно-правового положения детей.

В частности, каждый день множество детей во всем мире подвергаются опасностям, которые препятствуют их росту и развитию. Они подвергаются страданиям, будучи жертвами войны и насилия, расовой дискриминации, апартеида, агрессии, иностранной оккупации и аннексии, будучи беженцами и перемещенными детьми и т.д. Каждый день миллионы детей страдают от бедствий нищеты и экономического кризиса - от голода и отсутствия домов, от эпидемий и неграмотности, от деградации окружающей среды. Ежедневно 40 000 детей умирают от недоедания и болезней, в том числе от приобретенного синдрома иммунодефицита, от отсутствия чистой воды и плохих санитарных условий, а также от последствий, связанных с проблемой наркомании.

Благополучие детей требует мер политического характера на самом высоком уровне. Государства должны постоянно уделять первостепенное внимание правам детей, их выживанию, защите и развитию. Это также обеспечит благополучие всех стран и народов.

25 января 1996 г. была принята Европейская конвенция об осуществлении прав детей<sup>21</sup>, которая закрепила положения о мерах по обеспечению осуществления прав детей. В частности, детям, которые в соответствии с внутренним законодательством государств рассматриваются как имеющие достаточный уровень понимания, в процессе судопроизводства, затрагивающего их интересы, должны быть предоставлены следующие права: право быть проконсультированными и выражать свои мнения; право быть информированными о возможных последствиях, связанных с этими мнениями и о возможных последствиях любых решений.

Дети имеют право обращаться лично, либо через других лиц с ходатайствами о назначении в процессе судопроизводства, затрагивающего их интересы, специальных представителей в случаях, когда внутреннее право лишает носителей родительской ответственности возможности представлять детей в результате столкновения собственных интересов с их интересами.

В процессе судопроизводства дети обладают следующими процессуальными правами: право обращаться с ходатайствами об оказании им, помощи с тем, чтобы помочь им выразить свое мнение; право обратиться лично, либо через других лиц, либо через другие органы с ходатайствами о назначении независимых представителей; право обратиться с ходатайствами о назначении своих собственных представителей; право осуществлять полностью или частично правомочия сторон в судопроизводстве.

Следующим важным международно-правовым документом в области прав детей является принятая 8 сентября 2000 г. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, которая закрепила ряд важных положений, касающихся прав детей. Так, мужчины и женщины имеют право жить и растить своих детей в достойных человека условиях, свободных от голода и страха насилия, угнетения и несправедливости. Лучшей гарантией этих прав является демократическая форма правления, основанная на широком участии и воле народа.

Государства должны приложить все усилия к тому, чтобы избавить детей от унижающей человеческое достоинство крайней нищеты, в условиях которой в настоящее время вынуждены жить многие дети. Государствам следует быть приверженными тому, чтобы превратить право на развитие в реальность для детей и избавить их от нужды, добиться снижения смерт-

19 Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 47. - Ст. 6517.

20 Дипломатический вестник. - 1992. - № 6. - С. 10 - 13.

21 Международные акты о правах человека: сб. документов. - М.: Норма-ИНФРА-М, 2002. - С. 733 - 740.

ности среди детей, предоставлять особую помощь детям, лишившимся родителей из-за вируса иммунодефицита человека или синдрома приобретённого иммунного дефицита.

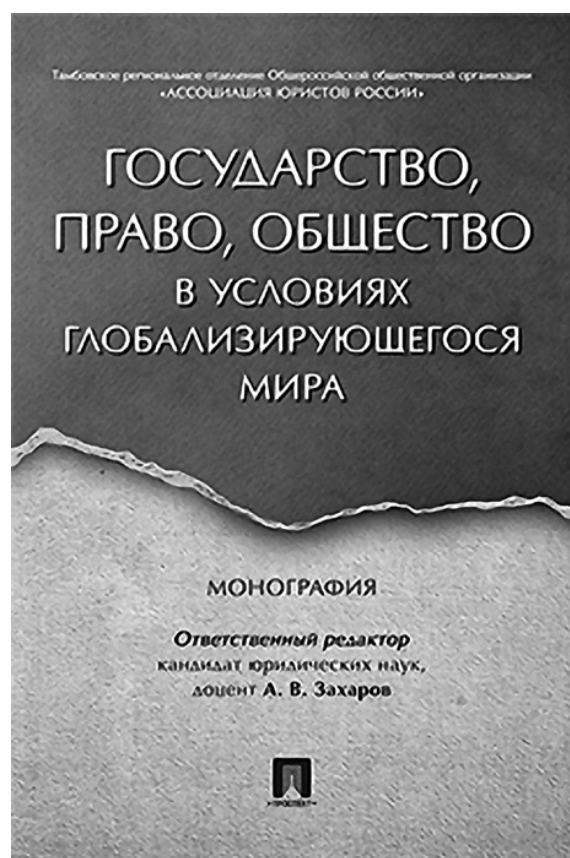
Государствам надо стремиться избавить детей от угрозы проживания на планете, которая будет безнадежно испорчена деятельностью человека и ресурсов которой более не будет хватать для удовлетворения их потребностей. Государствам следует приложить все усилия к тому, чтобы детям, которые испытывают наибольшие страдания в результате стихийных бедствий, геноцида, вооруженных конфликтов и других чрезвычайных гуманитарных ситуаций, предоставлялась всяческая помощь и защита с целью их скорейшего возвращения к нормальной жизни. Поэтому необходимо расширять и укреплять деятельность по защите гражданского населения в сложных чрезвычайных ситуациях в соответствии с международным гуманитарным правом; поощрять ратификацию и полное осуществление Конвенции о правах ребенка 1989 г. и факультативных протоколов к ней, касающихся участия детей в вооруженных конфликтах и торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

Следует отметить, что в современном мире все большую актуальность приобретает проблема торговли детьми в целях подневольного домашнего труда. Эксплуатация детей внутри частных домашних хозяйств носит скрытый характер. Дети вербуются и эксплуатируются при исполнении работ и услуг по дому под угрозами применения физического или психологического насилия или принуждения<sup>22</sup>. Поэтому в современных условиях, несмотря на принятие целого ряда международно-правовых документов, многие вопросы прав детей в условиях сложившегося мирового порядка остаются открытыми и требуют дальнейших исследований.

#### Пристатейный библиографический список

1. Гаагские конвенции о защите детей в Российской Федерации: применение, исполнение и возможное присоединение. - М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2013.
2. Карташкин В.А. Международное право и мировой порядок в XXI веке / Юрист-международник. - 2005. - № 1.
3. Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учеб. пособие. – М.: Статут, 2013.
4. Международное право. Общая часть: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. – М.: Статут, 2011.
5. Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. – М.: Статут, 2015.
6. Нечаева А.М. Правовые проблемы семейного воспитания несовершеннолетних: монография. - М.: Проспект, 2016.

7. Нечаева А.М. Семейное право: учебник для академического бакалавриата. - 7-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2015.
8. Семейное право на рубеже XX - XXI веков: к 20-летию Конвенции ООН о правах ребенка: материалы Международной научно-практической конференции / И.Ф. Александров, О.С. Алферова, З.А. Ахметьянова и др.; отв. ред. О.Н. Низамиева. - М.: Статут, 2011.
9. Скаун О.С. Интерес ребенка как основной критерий защиты прав детей в практике Европейского суда по правам человека // Семейное и жилищное право. - 2014. - № 2.
10. Споры об опеке над детьми в Финляндии и России / под ред. М. Миккола, О. Хазовой. - Порвоо: Изд-во Буквел, 2012.
11. Талалаев А.Н., Тункин Г.И., Шестаков Л.Н. и др. Международное право: учебник. – М.: Юрид. лит-ра, 1999.



<sup>22</sup> Исследование торговли людьми в целях подневольного домашнего труда в регионе ОБСЕ: анализ ситуации и существующие проблемы. Отчет по итогам работы 10-й конференции Альянса против торговли людьми: «Незащищенная работа, невидимая эксплуатация: торговля людьми в целях подневольного домашнего труда» (Вена, 17-18 июня 2010 г.).

## СЕРОВ Иван Борисович

заместитель руководителя Департамента послепродажного обслуживания в странах СНГ и Европы АО «Вертолеты России», соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

### РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ПРОДУКЦИИ ВОЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В статье анализируются особенности международно-правового регулирования оборота продукции военного назначения (ПВН) в исторической ретроспективе и в современном плане. Раскрыты соотношение международных договоров и обычая в данном вопросе, критерии в отношении оружия, запрещенного к применению.

Ключевые слова: продукция военного назначения, международный оборот, соотношение договора и обычая, запрещенное к применению оружие.

## SEROV Ivan Borisovich

deputy head of Department for after-sales support in Europe and CIS «Russian Helicopters», post-graduate student of the International Law Chair, MGIMO MFA Russia

### THE ROLE OF INTERNATIONAL – LAW REGULATION OF MILITARY PRODUCTION EXCHANGE IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL LAW

The paper analyses peculiarities of international – law regulation of exchange of military aimed production in the system of international law within historical retrospective and contemporary world. Evaluated is relation of international treaty and custom in this question, criteria of weapon which is prohibited to be used.

Keywords: military aimed production, international exchange, relation between international treaty and custom, weapon prohibited to be used.



Серов И. Б.

Процесс становления международно-правового регулирования оборота продукции военного назначения (ПВН) исторически складывался трудно. До образования ООН это было связано, главным образом, с введением запретов и ограничений на использование отдельных категорий оружия. После образования ООН они играли полезную роль в поддержании мира и безопасности после окончания Второй мировой войны, и большинство из них действовали в рамках права международной безопасности.

В данном контексте следует расценивать и принятие Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 3093 от 10 октября 1980 г., на основании которой была принята Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие. Конвенция содержит пять дополнительных Протоколов:

- «О не обнаруживаемых осколках» (Протокол I);
- «О запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств» (Протокол II);
- «О запрещении или ограничении применения зажигательного оружия» (Протокол III);
- «Об ослепляющем лазерном оружии» (Протокол IV);
- «По взрывоопасным пережиткам войны» (Протокол V)<sup>1</sup>.

В Протоколах даны, в частности, определения: «мина», «дистанционно устанавливаемая мина», «противопехотная мина», «мина-ловушка».

В рамках права международной безопасности также были введены ряд запретов на оборот оружия массового уничтожения. В 1968 году открыт для подписания Договор о нераспространении ядерного оружия<sup>2</sup>; в 1972 году принята Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного

оружия и об их уничтожении;<sup>3</sup> а в 1993 году - Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении<sup>4</sup>.

В целом же оборот ПВН до образования ООН и в годы холодной войны никак не лимитировался, хотя и предпринимались попытки установить единые критерии международных поставок вооружений.

Полезную роль в данном вопросе сыграло принятое на XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1974 году определение агрессии (Резолюция 3314)<sup>5</sup>, согласно которому любые поставки оружия государству-агрессору должны быть прекращены.

В доктрине отмечается недостаточность этого условия, которое должно быть дополнено признанием необходимости содействовать полному удовлетворению потребностей государства – жертвы агрессии в том, чтобы дать нападающей стороне быстрый и эффективный отпор<sup>6</sup>. Роль продолжения поставок оружия государству – жертве агрессии в данном случае не требует объяснений.

Однако попытки добиться хотя бы определения единых критериев поставки оружия были обречены на неудачу вследствие дисбаланса сил в мире и, в значительной мере, в связи с противостоянием СССР и США.

1 Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/conweapons.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/conweapons.pdf)

2 Режим доступа: <http://www.armscontrol.ru/start/rus/docs/npt.htm>

3 Режим доступа: <http://www.icrc.org/web/rus/siteruso.nsf/html/ihl-biowearpons-271004>

4 Режим доступа: <http://www.opcw.org/ru/konvencija-o-khimicheskom-oruzhii/>

5 См.: Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать девятой сессии. 17 сентября - 18 декабря 1974 г. Т. 1. ООН. - Нью-Йорк, 1975. - С. 181-182.

6 Кемов А. Политико-правовые критерии ограничения международной торговли оружием // Государство и право. - 1979. - № 3. - С. 107.



В 90-е гг. акцент в выработке указанных единых критериев изменился в направлении усиления прозрачности продаж<sup>7</sup>. В рамках данного направления был разработан ряд международных режимов по контролю за оборотом отдельных категорий оружия. Однако в целом такая позиция тоже оказалась тупиковой в связи с отсутствием обязательных механизмов контроля и отказом многих государств от предоставления соответствующих отчетов на добровольных началах.

На сегодняшний день можно говорить, что международно-правовое регулирование оборота ПВН возможно лишь по отдельным вопросам, где интересы конкретных государств в рамках международной системы совпадают.

Основные задачи международно-правового регулирования в исследуемой сфере заключаются в упорядочении порядка передачи и перемещения ПВН, в том числе, установлении ограничений или запретов на распространение отдельных видов ПВН, реализация которых осуществляется через национальные механизмы экспортного контроля.

При этом основным источником международного права в данной сфере являются международные договоры, которые необходимо отличать от контрактов между государствами на поставки продукции военного назначения. Последние устанавливают конкретные обязательства частного порядка между субъектами возникающих правоотношений и не выступают в качестве источника международного права.

Система международно-правового регулирования в данной сфере представлена рядом международных договоров, предусматривающих обязательство государств по ограничению передачи продукции третьим странам, а также ответственность за несоблюдение принятых обязательств.

Решающая роль в этом плане отведена международному контролю, как «основанной на общепризнанных принципах и нормах современного международного права деятельности субъектов международного права или созданных ими органов, заключающейся в проверке соблюдения международно-правовых обязательств и в принятии мер по их выполнению»<sup>8</sup>.

В рамках международного права можно выделить две области правового воздействия на оборот ПВН.

Первая заключается в установлении ограничений и запретов на оборот отдельных категорий обычных вооружений. Цель введения подобных ограничений и запретов может быть обусловлена гуманитарными соображениями либо интересами поддержания мира и безопасности. Соответственно, они регулируются такими отраслями международного права как гуманитарное право и право международной безопасности.

Большинство международных договоров в рассматриваемой сфере распространяются лишь на такие категории оружия, быстрое увеличение которых представляет более высокую угрозу для безопасности государств, чем распространение обычных видов вооружений<sup>9</sup>.

Основная цель в рамках данного направления заключается в том, чтобы предотвратить на международном уровне потенциальную угрозу международной безопасности посредством введения универсальных запретов на распространение отдельных видов оружия.

Основопологающим принципом, на котором строится такая система является принцип воздержания от угрозы силой или ее применения.

В международном праве можно выделить следующие критерии в отношении оружия, запрещенного к применению:

- способность наносить чрезмерные повреждения;
- способность причинять излишние страдания<sup>10</sup>;

- неизбежный характер нанесения ущерба и повреждений<sup>11</sup>;

- способность причинять обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде<sup>12</sup>.

Соответственно, оборот оружия, характеризующегося данными признаками, противоречит нормам международного права.<sup>13</sup>

Основными международно-правовыми режимами здесь выступают режимы: разоружения, сокращения и ограничения вооружений, в том числе международный режим нераспространения ядерного оружия и других видов оружия массового поражения; режим запрета разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического), химического и токсинного оружия и их уничтожения.

Установление ограничений и запретов на поставки отдельных видов оружия не предполагает тотального запрета на осуществление поставок иных категорий оружия. Допустимость оборота ПВН в целом соответствует основным принципам международного права, в том числе неотъемлемому праву государств на индивидуальную и коллективную самооборону в случае вооруженного нападения (ст. 51 Устава ООН опирается на это естественное право).

Вторая область международно-правового регулирования в данной сфере направлена на упорядочение экономических отношений между субъектами международного права по поводу поставок и перемещения разрешенного к обороту оружия, вооружений, военной техники и охватывается сферой международного экономического права.

Для данной сферы принципиально важны следующие моменты. Во-первых, поскольку отношения в области оборота оружием между государствами относятся к сфере регулирования международного экономического права, на них распространяются принципы международного экономического права: развитие международных экономических и научно-технических отношений между государствами, принцип экономической не дискриминации, принцип свободы форм организации внешнеэкономических связей и т.д.

Во-вторых, наибольшее значение для регулирования данных отношений имеют нормы регионального характера, во многом в силу того, что процесс выработки универсальных принципов и норм международного права в данной области происходит слишком медленно.

или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, 1980 года, а также в Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбежное действие // Ведомости ВС СССР. - 1984. - № 3. - Ст. 50.

11 Данный критерий определен в Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающимся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) 1977 года, а также следует из принципов гуманитарного права: различение целей и запрет на оружие, при применении которого невозможно провести различие между гражданскими и военными объектами; запрет на причинение комбатантам чрезмерных страданий и на применение оружия, которое вызывает такие страдания или приводит к бесполезному усугублению их страданий (Заключительное заявление Международного Суда, 19 июля 1996 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. А/51/2186, п. 78).

12 Данный критерий установлен Дополнительным протоколом к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающимся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) 1977 года.

13 В соответствии со ст. 36 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающимся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) 1977 года при изучении, разработке, приобретении или принятии на вооружение новых видов оружия, средств или методов ведения войны Высокая Договаривающаяся Сторона должна определить, подпадает ли их применение, при некоторых или при всех обстоятельствах, под запрещения, содержащиеся в настоящем Протоколе или в каких-либо других нормах международного права, применяемых к Высокой Договаривающейся Стороне.

7 См.: Bothe M., Marauhn T. The arms trade: comparative aspects of law // *Revue Belge de Droit International* 26 (1993) . - P. 23.

8 Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. - Казань, 2003. - С. 32.

9 См.: Kellman B., Tanzman E.A., Gualtiary D.S., Grimes S.W. Manual for National Implementation of the Chemical Weapons Convention. 1991. - P. 23-27.

10 Первый и второй критерии следуют из принципа недопустимости применения снарядов и веществ и методов ведения войны, которые могут нанести чрезмерные повреждения или принести излишние страдания, закрепленного в Конвенции о запрещении

Международные договоры в данной сфере могут быть классифицированы по различным основаниям: содержанию, количеству сторон, сфере и времени действия, объекту.

Так, с точки зрения содержания договоров представляется возможным выделить:

- договоры, регулирующие оборот ПВН в целом;
- договоры, которые затрагивают отдельные вопросы в сфере оборота ПВН, либо регулируют порядок оборота отдельных категорий оружия, либо оборот ПВН на отдельных территориях;
- договоры, конкретно предусматривающие создание организаций (межправительственных либо неправительственных), деятельность которых связана с контролем за оборотом ПВН.

К первой группе можно отнести Международный договор о торговле оружием (МДТО) 2013 года, устанавливающий общие международные стандарты в отношении импорта и экспорта обычных вооружений. До принятия этого Договора в данной сфере отсутствовали открытые договоры универсального характера. А другие либо ограничивались кругом участников, либо устанавливали режимы оборота лишь в отношении отдельных категорий оружия.

МДТО не вводит систему тотального запретов на поставки обычных вооружений, определяет лишь общие подходы к осуществлению их экспорта и импорта.

Примером договора второй группы может служить Европейская конвенция о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами 1978 года.

К третьей группе можно отнести акты, связанные с созданием и функционированием специальных международных организаций, обеспечивающих контроль за нераспространением отдельных категорий оружия.

По количеству сторон можно выделить двусторонние и многосторонние договоры. В рассматриваемой области большинство международных договоров являются двусторонними, между отдельными государствами.

Среди многосторонних договоров следует выделить договоры с ограниченным числом участников (закрытые договоры) и общие договоры. К последним относятся указанные выше МДТО 2013г. и Европейская конвенция о контроле 1978г.

По предметному содержанию рассматриваемые договоры разделяются на: экономические, в которых содержатся нормы общего порядка, рассчитанные на длительное и неоднократное применение (общенормативные договоры); договоры, содержащие конкретные обязательства сторон (оказать содействие в строительстве определенных объектов, осуществить научно-техническую помощь и т.п.).

В данной сфере к общенормативным договорам можно отнести, во – первых, торговые договоры в сфере оборота оружия, соглашения об организации поставок оружия и обмена вооружениями; во – вторых, соглашения в сфере военно-технического сотрудничества.

Торговые договоры в данной сфере определяют общие принципы торгово-экономических отношений между государствами, в том числе порядок экспорта, импорта оружия, таможенное обложение, транзит. Такие договоры создают международно-правовую базу для регулирования экономических отношений между государствами, связанных с оборотом оружия.

Соглашения об организации поставок оружия заключаются между правительствами государств и устанавливают перечень и объемы товаров, которые одно государство планирует поставить другому государству в течение определенного периода.

Соглашения о военно-техническом сотрудничестве регулируют взаимоотношения государств, связанные с производством, передачей ПВН, обменом информацией, научными знаниями и техническими наработками в области производства оружия. При этом следует учитывать определенное различие между межгосударственными, межправительственными и межведомственными договорами, что легко вывести из их сравнения по Закону о международных договорах Российской Федерации<sup>14</sup>.

Вторым основным источником международного права в данной сфере является международный обычай, который, помимо основной регулятивной функции, выполняет несколько вспомогательных функций.

Во-первых, он способен заполнять пробелы при регулировании отношений между государствами в отсутствие соответствующих норм международного договора.

Во-вторых, международный обычай способен формироваться и подвергаться более оперативным изменениям в зависимости от потребностей общества и практики государств.<sup>15</sup>

Для формирования обычая не требуется, чтобы он признавался всеми без исключения государствами. В связи с этим возникает проблема, в какой мере уклонение от данной практики со стороны государств носит характер протеста против применения данной практики другими государствами и может повлиять на признание практики в качестве обычая.

На наш взгляд, при оценке того, является ли конкретная практика обычаем, необходимо, чтобы такая практика была признана большинством государств в качестве обязательного правила, соответствует основным принципам международного права и способна оказывать регулятивное воздействие на конкретную группу отношений.

В таком случае отсутствие четко выраженной со стороны отдельных государств практики вовсе не означает того, что они выступают противниками признания данной практики в качестве обычая, согласие на применение которого может быть выражено путем совершения фактических действий, либо в виде молчаливого согласия.

Не следует противопоставлять международный обычай и международный договор по рассматриваемой проблематике. Регулятивное значение обычно-правовых норм в сфере оборота ПВН проявляется в условиях отсутствия международного договора, в котором установлены основные принципы международно-правового регулирования. Фактически большинство действующих принципов, на которых базируется международно-правовое регулирование оборота ПВН, существуют в форме обычая.

#### Пристатейный библиографический список

1. Байгузин Р.Н. Административные реформы в России: история и современность. - М.: Наука, 2006.
2. Буранчин А.М. Политическая система Республики Башкортостан: аспект региональной идеологии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rb21vek.com/ideologyandpolitics/452-politicheskaya-sistema-respubliki-bashkortostan-aspekt-regionalnoy-ideologii.html> (дата обращения: 27.12.2015).
3. Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. - Казань, 2003.
4. Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права. - 2012. - № 2 (86).
5. Кемов А. Политико-правовые критерии ограничения международной торговли оружием // Государство и право. - 1979. - № 3.
6. Лукашук И.И. Обычные нормы современного международного права // Московский журнал международного права. - 1994. - № 2.
7. Bothe M., Marauhn T. The arms trade: comparative aspects of law// *Revue Belge de Droit International* 26 (1993).
8. Kellam B., Tanzman E.A., Gualtiary D.S., Grimes S.W. Manual for National Implementation of the Chemical Weapons Convention, 1991.

сультантПлюс».

- 15 Лукашук И.И. Обычные нормы современного международного права // Московский журнал международного права. - 1994. - № 2. - С. 26; Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права. - 2012. - № 2 (86). - С. 5-27.

14 Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СПС «Кон-

**БЕКЯШЕВ Дамир Камильевич**

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

## ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ РЫБОЛОВСТВОМ

В статье рассмотрены доктринальные подходы по использованию термина «управление» применительно к рыболовству. Автором предложено собственное определение «международно-правовое управление рыболовством», отмечены этапы формирования этого понятия, содержание и значение для международного права. Особое внимание уделено принципам международно-правового управления рыболовством, их понятию, содержанию и значению. Автор впервые в российской литературе предлагает собственную классификацию указанных принципов.

**Ключевые слова:** международное право, управление, рыболовство, устойчивое использование морских живых ресурсов, предосторожный подход в управлении рыболовством, экосистемный подход в управлении рыболовством.

**BEKYASHEV DamirKamilevich**

Ph.D. in Law, associate professor, associate professor of International Law Chair of the MGIMO of the MFA of Russia

## THE CONCEPT AND BASIC PRINCIPLES OF FISHERIES MANAGEMENT IN INTERNATIONAL LAW

The article describes doctrinal approaches to the use of the term «management» deals with fisheries. The author suggests his own definition of «fisheries management in international law», marked the stages of formation of these concept, content and value for international law. Particular attention is paid to the basic principles of fisheries management in international law, concept, content and value. The author for the first time in Russian literature offers its own classification of these principles.

**Keywords:** international law, management, fisheries, sustainable use of marine living resources, the precautionary approach to fisheries management, the ecosystem approach to fisheries management.



Бекашев Д. К.

### Понятие «международно-правовое управление рыболовством».

Деятельность государств, связанная с добычей живых ресурсов Мирового океана, в настоящее время достаточно эффективно регулируется нормами международного права. Отношения между субъектами международного права, связанные с рыболовством, как в отечественной, так и в зарубежной доктрине традиционно принято относить к предмету международного морского права<sup>1</sup>. Как представляется, в рамках этой отрасли можно выделить самостоятельную подотрасль, которую уместно назвать «международно-правовое управление рыболовством». Под ней понимается комплекс международно-правовых норм, направленных на целенаправленное воздействие на государства в целях организации и координации их деятельности в процессе охраны, воспроизводства, оптимального использования, изучения морских живых ресурсов, а также предотвращения загрязнения морской среды<sup>2</sup>.

В международном праве термин «управление» широко применяется в различных отраслях этой правовой системы.

В настоящее время наиболее часто он употребляется при рассмотрении проблем, связанных с международно-правовой охраной окружающей среды, использованием природных ресурсов, в международном морском, воздушном и космическом праве. Однако термин «международное управление» юридической науке известен достаточно давно. В частности, видный отечественный юрист-международник Ф.Ф. Мартенс под международным управлением понимал «свободную деятельность государств в области международного общения ввиду достижения ими жизненных своих целей в пределах поставленных международным правом»<sup>3</sup>. В современном понимании международное управление – это регулирующая деятельность в целом, вся деятельность по целенаправленному воздействию со стороны субъектов международного права на международные отношения<sup>4</sup>.

Термин «управление» в контексте рыболовства в доктрине международного права рассматривается с трех позиций.

**1. Управление морскими живыми ресурсами.** Этот термин нашел свое отражение в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Соглашении об осуществлении положений Конвенции ООН 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих видов рыб и управления ими 1995 г. и в ряде региональных соглашений по

1 Например, см.: Международное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Н. Вылегжанина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во Юрайт, 2012. - С. 756-766; Международное публичное право: учебник / отв. ред. К.А. Бекашев. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2011. - С. 614-616; Международное морское право: учебник / отв. ред. И.П. Блищенко. - М.: Изд-во УДН, 1988. - С. 207-222; Churchill R.R., Lowe A.V. The law of the sea. Third edition. Manchester University Press, 2010. P. 279-327; Burke W.T. The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond. Clarendon Press Oxford, 1994. - P. 348-350 и др.

2 Подробнее об этом см.: Бекашев К.А. Морское рыболовное право: учебник. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - С. 288-294.

3 Мартенс Ф.Ф. Международное право цивилизованных народов. - СПб., 1896. - Т. 2. - С. 2.

4 См.: Соколова Н.А. Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды: монография / отв. ред. К.А. Бекашев. - М.: Проспект, 2010. - С. 10.

вопросам рыболовства. Однако определения данного термина нет ни в одном международно-правовом акте.

Как замечает А.Н. Вылегжанин, «смысл управления морскими биоресурсами состоит в обеспечении на международно-правовом или национально-законодательном уровне мер такого воздействия на запас рыб, иных биоресурсов, при котором стимулируется их высокий темп производства». Он выделяет шесть слагаемых управления морскими живыми ресурсами: а) экологический компонент; б) оценка состояния запасов морских биологических ресурсов, их мониторинг; в) определение объемов максимального устойчивого вылова; г) экономический компонент; д) регулирование рыболовства; е) институциональный компонент<sup>5</sup>.

Некоторые зарубежные авторы также употребляют термин «управление морскими живыми ресурсами». В частности, австралийские юристы Г.Л. Роуз и Б. Миллиган, рассматривая правовые проблемы устойчивого рыболовства в Антарктике, особо подчеркивают важность управления морскими живыми ресурсами на этой территории<sup>6</sup>. Британские специалисты К. Тайдеман и И. Лачман также говорят об управлении морскими живыми ресурсами, исследуя проблемы рыболовства в Гибралтаре<sup>7</sup>.

**2. Управление запасами морских живых ресурсов.** Данный термин употребляется, как правило, в зарубежной литературе. В международно-правовых актах он не нашел своего закрепления. В частности, Р.Р. Черчилль и А.В. Лоу (Великобритания), рассматривая вопросы рыболовства в морском праве, отмечают, что государства сотрудничают по управлению запасами посредством трех уровней: заключением двусторонних договоров, созданием двусторонних комиссий, созданием региональных организаций по рыболовству<sup>8</sup>.

Указанный термин схож по своему содержанию с «управлением морскими живыми ресурсами». Однако в нем речь идет, в большей степени, о сохранении ресурсов и их рациональном использовании, т.е. ключевой и основной компонент – экологический, в то время как управление морскими живыми ресурсами, на наш взгляд, включает в себя более широкий круг вопросов.

**3. Управление рыболовством.** Этот термин активно используется в последнее время в международных документах, в рамках международных организаций и конференций, в национальном законодательстве государств, а также в доктрине международного права. Кроме того, все региональные организации, компетенция которых касается проблемы рыболовства, официально именуются в ФАО общим термином «Региональные организации по управлению рыболовством» (Regional Fisheries Management Organizations)<sup>9</sup>.

В частности, он нашел свое отражение в Кодексе ведения ответственного рыболовства ФАО 1995 г. (ст. 7 «Управление рыболовством»), в Добровольных руководящих принципах ФАО в отношении действий государства флага 2014 г. (пп. 11-13 «Управление рыболовством»). Кроме этого, указанный термин предусмотрен в Конвенции о сохранении промысловых ресурсов в открытом море южной части Тихого океана и управлении ими 2009 г. (ст. 2 этого акта закрепляет, что цель Конвенции состоит в применении осмотрительного и экосистемного подходов к управлению рыболовством). В то же время, определения данного термина в международно-правовых актах и актах рекомендательного характера нет.

Следует отметить, что в международном праве существует также установившееся понятие «региональные организации по управлению рыболовством»<sup>10</sup>.

По мнению К.А. Бекашева, под управлением рыболовством следует понимать «целенаправленное волевое воздействие на субъекты промысла в целях организации и координации их деятельности в процессе охраны, воспроизводства оптимального использования ресурсов, изучения и таксации их, предотвращения загрязнения морской среды»<sup>11</sup>.

Международное управление рыболовством осуществляется посредством заключения государствами международных договоров и созданием соответствующих региональных организаций по управлению рыболовством.

Важным элементом управления рыболовством является регулирование рыболовства. Это два разных понятия и смешивать их или ставить знак равенства не стоит. Как отмечает К.А. Бекашев, «во-первых, управление по сравнению с регулированием является категорией общего характера и состоит из ряда отдельных частей. Оно включает мероприятия по охране, воспроизводству ресурсов, оценке запасов, защите их от загрязнения и заражению и т.д. Регулирование является частью управления... Во-вторых, переход от простого регулирования к другим формам управления возникает там и тогда, где и когда отношения по поводу использования живых морских ресурсов осложнены необходимостью принятия более масштабных и эффективных (по сравнению с охраной ресурсов) мер (включая разведение и акклиматизацию рыб, защиту ресурсов от загрязнения и др.). Предельное осложнение взаимоотношений государств по поводу использования ресурсов и необходимость рационального, взаимовыгодного использования ресурсов породили организацию и внедрение чрезвычайно сложной и тонкой сети новых организационных отношений»<sup>12</sup>.

Следует отметить, что основные принципы управления морским рыболовством были согласованы на Всемирной конференции ФАО по управлению и развитию рыболовства 1984 г. и отражены в принятой «Стратегии в области управления и развития рыболовства».

Как отмечает Е.Г. Норин, «в международных документах о сотрудничестве в области регулирования рыбохозяйственной деятельностью все чаще фигурирует термин «управление» в различных его интерпретациях: управление

5 Вылегжанин А.Н. Юридические начала управления живыми ресурсами Мирового океана / Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами: (теория и документы). - М.: ОАО «НПО «Издательство «Экономика», 2000. - С. 16-18.

6 См.: Rose G.L., Milligan B. Law for the management of antarctic marine living resources: From normative conflicts towards integrated governance? (2011) - 2009 vol.20 (1) Yearbook of International Environmental Law. - P. 41-87.

7 См.: Tydeman K., Lutchman I. Report to H.M. Government of Gibraltar on «The Management of Marine Living Resources in the Waters around Gibraltar». H.M. Government of Gibraltar. Ministry for the Environment Duke of Kent House, Line Wall Road, Gibraltar. December, 2012. - 134 p.

8 См.: Churchill R.R., Lowe A.V. The law of the sea. Third edition. Manchester University Press, 2010. - P. 294-295.

9 См., например: Regional fisheries management organizations and deep-sea fisheries. [

10 Подробнее об этом см.: Бекашев К.А. ФАО и правовые вопросы охраны живых ресурсов открытого моря. - М.: Пищевая промышленность, 1976. - 184 с.; Бекашев К.А., Серебряков В.В. Международные морские организации. - Ленинград: Гидрометеоиздат, 1979. - 607 с.; Бекашев К.А., Сапронов В.Д. Мировое рыболовство: вопросы международного сотрудничества. - М.: Агропромиздат, 1990. - 288 с.

11 Бекашев К.А. Морское рыболовное право: учебник. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - С. 289.

12 Там же. - С. 291.

рыболовством (промыслом), управление морскими живыми ресурсами, управление экосистемой и др. Эти понятия порождены разными подходами к данной проблеме и неоднозначной оценкой роли и возможностей человека в отношениях с природой. Тем не менее, по мнению экспертов, несмотря на разночтения в понятиях большинство документов преследует общую цель – сохранение и рациональное использование морских живых ресурсов»<sup>13</sup>.

Как представляется, в настоящее время более уместно говорить именно об управлении рыболовством как наиболее широком понятии. Современное международно-правовое управление рыболовством – это не только отношения между государствами, международными организациями и другими субъектами международного права, связанные с вопросами сохранения и использования морских живых ресурсов, определения общего допустимого улова или возможного вылова, прав на добычу таких ресурсов и т.д. В широком смысле, помимо перечисленных, международно-правовое управление рыболовством включает в себя также отношения, касающиеся правового режима промысла и деятельности государств, создания морских охраняемых районов, запрета на использование определенных орудий лова, борьбы с ННН промыслом, регулирования труда членов экипажей рыболовных судов, безопасности рыболовных судов в районах промысла, марикультуры и др.

Стоит согласиться с мнением Е.Г. Норина, который утверждает, что «управление рыболовством связано с необходимостью принятия решений относительно количества и типов судов (промысловое усилие), видов используемого промыслового вооружения (ограничения типов орудий лова, размеров и формы ячеи), величины разрешаемого улова (квоты), времени и места промысла (ограничения по районам и срокам), назначения и использования уловов»<sup>14</sup>. Таким образом, указанный автор разделяет позицию по включению в термин «управление рыболовством» более широкого круга вопросов, чем в понятии «управление морскими живыми ресурсами» и «управление запасами морских живых ресурсов».

Схожие взгляды на управление рыболовством высказывает Г. Найт (США), отмечая, что цели такого управления заключаются в обеспечении максимальной добычи морских ресурсов; максимальном возмещении экономических затрат; ухода от международных конфликтов; обеспечении максимальной занятости рыбаков; справедливом распределении ресурсов; развитии знаний о ресурсах и разработке технологий; создании приемлемых условий промысла живых ресурсов и др.<sup>15</sup> Кроме того, управлению морским рыболовством была посвящена монография Дж. Гулланда (США), в которой автор подчеркивает, что основная задача управления рыболовством сводится к распределению ресурсов между государствами<sup>16</sup>.

Таким образом, под международно-правовым управлением рыболовством следует понимать деятельность государств и международных организаций по целенаправленному волевому воздействию на субъектов промысла в целях организации и координации их деятельности в процессе сохранения, поддержания, воспроизводства, оптимального использования

морских живых ресурсов, регулирования труда членов экипажей рыболовных судов, обеспечения безопасности мореплавания и т.д.

### Принципы международно-правового управления рыболовством.

Принцип от лат. *principium* переводится на русский язык как первый. Впервые в лексикон его ввел древнегреческий философ Анаксимандр (619-548 гг. до н.э.). Принцип – это теоретическое обобщение наиболее существенного, типичного, выражающего закономерности, находящиеся в основе какой-либо системы<sup>17</sup>. По мнению Т.В. Кашаниной, принципы возникают лишь на определенном этапе развития права, непосредственно связанном с появлением развитого юридического мышления<sup>18</sup>.

«Международное право, естественно, основывается на том принципе, – писал Ш. Монтескье, – согласно которому различные народы должны во имя мира делать друг другу как можно более добра, а во имя войны причинять насколько возможно менее зла, не нарушая при этом своих истинных интересов... Международное право имеется у всех народов, оно есть даже у ирокезов, поедающих своих пленников: они отправляют и принимают послов, у них существуют определенные правила ведения войны и поведения в период мира; плохо только то, что это международное право основано не на истинных принципах»<sup>19</sup>.

Принципы международного права выражают основополагающие идеи, цели, стержневые положения международного права. Они проявляются в устойчивой международной юридической практике, способствуют поддержанию внутренней согласованной и эффективной системы международного права<sup>20</sup>.

Международно-правовое управление рыболовством осуществляется на основе основных, межотраслевых и отраслевых (специальных) принципов.

*Основные принципы международного права* являются коренными требованиями наиболее общего характера, признанными всеми государствами как нормы *jus cogens*, обладающими высшей юридической силой и имеющими универсальную сферу действия.

Как известно, основные принципы международного права закреплены в Уставе ООН, подтверждены в Декларации 1970 г. и Заключительном акте СБСЕ 1975 г., Таковыми являются следующие 10 принципов: неприменение силы или угрозы силой; мирное разрешение споров; невмешательство; сотрудничество; равноправие и самоопределение народов; суверенное равенство государств; нерушимость границ; территориальная целостность государств; уважение прав и свобод человека; добросовестное выполнение международных обязательств<sup>21</sup>.

17 См.: Кондаков Н.И. Логический словарь – справочник. - М.: Наука, 1975. - С. 477.

18 См.: Кашанина Т.В. Структура права. - М: Проспект, 2015. - С. 243.

19 Монтескье Ш.Л. О духе законов. - М.: Мысль, 1999. - С. 15.

20 См.: Международное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Н. Вылегжанина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во Юрайт, 2012. - С. 102.

21 Броунли Я. считал, что «примерами общих принципов международного права могут служить принципы согласия, взаимности, равенства государств, окончательности судебно-арбитражных решений и урегулирования, юридической силы соглашений, добросовестности, внутренней юрисдикции и свободы морей.» (Броунли Я. Международное право (в двух книгах) / под ред. Г.И. Тункин, пер. С.Н. Андрианов. Кн. первая. - М.: Прогресс, 1977. - С. 46). Как

13 Норин Е.Г. Рациональное рыболовство: монография. - Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2006. - С. 19-20.

14 Там же. - С. 21.

15 Knight H.G. International fisheries management. In.: The Future of International Fisheries Management. St. Paul Minn, West Publishing Co., 1975. P. 18.

16 См.: Gulland J.A. The management of marine fisheries. Bristol, Scientifica Publishers Ltd., 1974. - 198 p.

Основные принципы международного права носят императивный характер, являются нормами *jus cogens* и предусматривают обязательства *erga omnes*, т.е. обязательства в отношении всех и каждого из членов межгосударственного сообщества. Как справедливо отмечает С.В. Черниченко, они «объединяют нормы международного права различного уровня, распространяющие своё действие на тех или иных участников межгосударственных отношений, в единую правовую систему. Они представляют собой своеобразное цементирующее начало среди огромного количества норм международного права, обязывающих различных его субъектов»<sup>22</sup>.

О том, что основные принципы международного права являются регуляторами международных отношений в области рыболовства, указывается во многих универсальных, региональных и двусторонних договорах. Напомним о некоторых из них.

Так, в преамбуле Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. подчеркивается о том, что «кодификация и прогрессивное развитие морского права, достигнутое в настоящей Конвенции, будут... содействовать экономическому и социальному прогрессу всех народов мира в соответствии с принципами Организации Объединенных наций, изложенным в ее Уставе».

В преамбуле Соглашения ООН о трансграничных рыбных запасах и запасах далеко мигрирующих видов 1995 г. государства-участники этого Соглашения закрепили свою решимость «совершенствовать сотрудничество между государствами».

В Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. подчеркивается необходимость поощрения международного, регионального и глобального сотрудничества между государствами и межправительственными организациями в деле сохранения биологического разнообразия и устойчивого использования его компонентов (п.15 Преамбулы).

О необходимости поощрения международного сотрудничества в отношении использования морских живых ресурсов говорится в п.4 преамбулы Конвенции о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-западной части Атлантического океана 1978 г.

Соглашение между правительствами СССР и Канады о взаимных отношениях в области рыболовства 1984 г. уделяет большое внимание применению принципа сотрудничества в области рыболовства и, в частности, расширению их экономического сотрудничества в этой области (п.7 Преамбулы).

**Межотраслевые принципы** охватывают две и более смежных отраслей международного права. Например, принципы охраны окружающей среды, устойчивого использования природных ресурсов являются одним из основных принципов международного экологического и морского права.

Классифицировать межотраслевые принципы, касающиеся международно-правового управления рыболовством, можно по следующим трем признакам:

а) по направлениям правового регулирования они являются регулятивными и охранительными. Регулятивные устанавливают права и обязанности субъектов права для упорядочения отношений в конкретной сфере (например, в области рыболовства). Задача охранительных принципов сводится к определению мер юридической ответственности за нарушение норм и правил рыболовства;

б) по функциям межотраслевые принципы бывают материальными, процедурными, процессуальными и исполнительными;

в) по уровням правового регулирования такие принципы регламентируют поведение государств и граждан, занимающихся рыболовством в Мировом океане. Например, согласно ст. 116 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., субъектами деятельности в Мировом океане являются как государства, так и граждане. Они же являются субъектами ответственности на равных основаниях.

**Отраслевые принципы** отражают специфику отдельно взятой отрасли права. На них, также как и на межотраслевые правовые принципы, накладываются общеправовые принципы. Кроме того, отраслевые принципы детализируют и межотраслевые принципы<sup>23</sup>.

Отраслевые принципы являются основой для любых норм отрасли и непосредственно влияют на их формирование, содержание и развитие. Точное количество принципов международно-правового управления рыболовством установить трудно. Существующая практика дает четкое основание полагать, что наиболее значимыми основными принципами международно-правового управления рыболовством являются принцип устойчивого использования морских живых ресурсов; принцип предосторожного подхода в управлении рыболовством; принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством.

Нормативное содержание принципа устойчивого использования морских живых ресурсов заключается в том, что государства при управлении рыболовством должны принимать такие меры, которые обеспечивают долгосрочную устойчивость морских живых ресурсов, предотвращают или устраняют их чрезмерную эксплуатацию и истощение, сохраняют способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений в таких ресурсах<sup>24</sup>.

Принцип предосторожного подхода в управлении рыболовством означает, что государства при принятии решений по управлению рыболовством обязаны руководствоваться научными данными о состоянии запасов водных биологических ресурсов, а отсутствие таких данных или наличие неподтвержденных данных не может служить основанием или оправданием для непринятия мер по сохранению ресурсов<sup>25</sup>.

Сущность принципа экосистемного подхода в управлении рыболовством заключается в том, что государства при принятии решений по управлению рыболовством обязаны руководствоваться требованиями, основанными на предупреждении и недопущении причинения вреда другим живым ресурсам, объектам и окружающей среде в целом<sup>26</sup>.

Указанные принципы являются основными началами международно-правового управления рыболовством. Они определяют пути развития и совершенствования международно-правового управления рыболовством, как одной из важнейших подотраслей международного морского права, обеспечивают осуществление его соответствующих целей и

23 См.: Кашанина Т.В. Указ. соч. - С. 290.

24 Подробнее об этом см.: Бекашев Д.К. Принцип устойчивого использования морских живых ресурсов // Московский журнал международного права. - 2016. - № 1/2016/101. - С. 46-67.

25 Подробнее об этом см.: Бекашев Д.К. Международно-правовой принцип предосторожного подхода в управлении рыболовством // Евразийский юридический журнал. - 2016. - № 2 (93). - С. 44-50.

26 Подробнее об этом см.: Бекашев Д.К. Международно-правовой принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 8 (69). - С. 182-190.

представляется, в этом перечислении содержатся общие принципы права и ряд основных принципов международного права.

22 Черниченко С.В. Контурсы международного права. Общие вопросы. - М.: Научная книга, 2014. - С. 101.

задач. Указанные принципы служат исходной основой для толкования норм, составляющих содержание международно-правового управления рыболовством. Они позволяют собрать разрозненные нормы в единый «кулак» по предметному или функциональному критериям.

Таким образом, отраслевые принципы международно-правового управления рыболовством должны соответствовать следующим требованиям: а) они должны быть закреплены в источниках международного права; б) они должны излагаться не разрозненно, а сгруппированы в одном тексте; в) основные отраслевые принципы должны компактно закрепляться в первом разделе основных источников международно-правового управления рыболовством. Например, такие принципы изложены в ст. 5 «Общие принципы» Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 года. При помощи основных отраслевых принципов обеспечивается гармония и согласие в международных рыбохозяйственных отношениях, достигается необходимый баланс интересов между экономической потребностью в ресурсах и их рациональным использованием.

Современные принципы международно-правового управления рыболовством формировались в конце XX века под воздействием конкретно-исторических условий развития морского промысла. Они отражают определенный уровень экономического и научно-технического развития промысла и состояния запасов морских живых ресурсов Мирового океана. Однако эти отраслевые принципы, имея общественное происхождение, не следуют автоматически за процессами, развивающимися и складывающимися в международных рыбохозяйственных отношениях. Данные принципы являются относительно самостоятельными правовыми явлениями, и они могут оказывать собственное влияние на развитие международного рыболовного права.

Будучи исходными, базовыми положениями, рассматриваемые принципы имеют более длительное время действия, чем отдельные нормы международного рыболовного права. Последние создаются и отменяются значительно быстрее, чем формируются и существуют принципы. Поэтому качественными признаками принципов являются их устойчивость, стабильность и постоянство.

#### Пристатейный библиографический список

1. Бекашев Д.К. Принцип устойчивого использования морских живых ресурсов // Московский журнал международного права. - 2016. - № 1/2016/101.
2. Бекашев Д.К. Международно-правовой принцип предосторожного подхода в управлении рыболовством // Евразийский юридический журнал. - 2016. - № 2 (93).
3. Бекашев Д.К. Международно-правовой принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 8 (69).
4. Бекашев К.А. ФАО и правовые вопросы охраны живых ресурсов открытого моря. - М.: Пищевая промышленность, 1976.
5. Бекашев К.А., Серебряков В.В. Международные морские организации. - Ленинград: Гидрометеиздат, 1979.
6. Бекашев К.А., Сапронов В.Д. Мировое рыболовство: вопросы международного сотрудничества. - М.: Агропромиздат, 1990.

7. Бекашев К.А. Морское рыболовное право: учебник. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
8. Броунли Я. Международное право (в двух книгах) / под ред. Г.И. Тункин; пер.: Андрианов С.Н. Кн. первая. - М.: Прогресс, 1977.
9. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами: (теория и документы). - М.: ОАО «НПО «Издательство «Экономика», 2000.
10. Кашанина Т.В. Структура права. - М.: Проспект, 2017.
11. Кондаков Н.И. Логический словарь – справочник. - М.: Наука, 1975.
12. Мартенс Ф.Ф. Международное право цивилизованных народов. СПб., 1896. Т. 2.
13. Международное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Н. Вылегжанина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во Юрайт, 2012.
14. Международное публичное право: учебник / отв. ред. К.А. Бекашев. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2011.
15. Международное морское право: учебник / отв. ред. И.П. Блищенко. - М.: Изд-во УДН, 1988.
16. Монтескье Ш.Л. О духе законов. - М.: Мысль, 1999.
17. Норинов Е.Г. Рациональное рыболовство: монография. - Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2006.
18. Соколова Н.А. Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды: монография / отв. ред. К.А. Бекашев. - М.: Проспект, 2010.
19. Черниченко С.В. Контуры международного права. Общие вопросы. - М.: Научная книга, 2014.
20. Churchill R.R., Lowe A.V. The law of the sea. Third edition. Manchester University Press, 2010.
21. Burke W.T. The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond. Clarendon Press Oxford, 1994.
22. Gulland J.A. The management of marine fisheries. Bristol, Scientifica Publishers Ltd., 1974.
23. Knight H.G. International fisheries management. In.: The Future of International Fisheries Management. St. Paul Minn, West Publishing Co., 1975.
24. Regional fisheries management organizations and deep-sea fisheries. [Rose G.L., Milligan B. Law for the management of antarctic marine living resources: From normative conflicts towards integrated governance? (2011) - 2009 vol.20 (1) Yearbook of International Environmental Law.
25. Tydeman K., Lutchman I. Report to H.M. Government of Gibraltar on «The Management of Marine Living Resources in the Waters around Gibraltar». H.M. Government of Gibraltar. Ministry for the Environment Duke of Kent House, Line Wall Road, Gibraltar. December, 2012.

**РОГОЗИНА Анастасия Алексеевна**

аспирантка кафедры международного и евро пейского права Уральского государственного юридического университета

## СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ОГОВОРКА О НАИБОЛЬШЕМ БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИИ» И «РЕЖИМ НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ» В МЕЖДУНАРОДНОМ ИНВЕСТИЦИОННОМ ПРАВЕ

В статье дается определение понятий «оговорка» и «режим наибольшего благоприятствования». Автор предлагает использовать общетеоретическое понимание правовых режимов для определения содержания понятия «режим наибольшего благоприятствования», а также утверждает, что оговорка действует только тогда, когда третьему лицу предоставляется более благоприятный режим.

Ключевые слова: оговорка о наибольшем благоприятствовании, режим наибольшего благоприятствования, международное инвестиционное право.

**ROGOZINA Anastasiia Alekseevna**

Ph.D. candidate at the Chair of Public International Law and European Law of the Ural State Law University

## THE CORRELATION BETWEEN THE NOTIONS «MOST-FAVOURABLE CLAUSE» AND «MOST-FAVOURABLE TREATMENT» IN INTERNATIONAL INVESTMENT LAW

The article defines the notions «most-favourable clause» and «most-favourable treatment». The author suggests to apply the theoretical understanding of legal regimes for the most-favourable treatment and maintains that the clause is in force only when the third person is receiving the more favourable treatment.

Keywords: most-favourable clause, most-favourable treatment, international investment law.



Рогозина А. А.

Оговорка о наибольшем благоприятствовании, являясь по существу отсылочной нормой, имеет долгую историю: первые оговорки появились еще в XIII в.<sup>1</sup> В настоящее время в международных инвестиционных соглашениях закрепление оговорок о наибольшем благоприятствовании является уже повсеместным, однако механизм их действия и применения изучен недостаточно. В международно-правовой доктрине нет единства мнений относительно соотношения правовых категорий «оговорка» и «режим наибольшего благоприятствования», что на наш взгляд затрудняет правильное применение оговорок.

Термин «оговорка о наибольшем благоприятствовании» Договорное положение является оговоркой о наибольшем благоприятствовании, если в нем государство обязуется предоставить режим наибольшего благоприятствования во всех оговоренных сферах взаимоотношений.

Комиссия международного права подготовила Проект статей 1978 года, посвященный оговоркам о наибольшем благоприятствовании, который был представлен Генеральной Ассамблее ООН с предложением рекомендовать его государствам-членам в целях заключения многосторонней конвенции, однако он так и не был положен в основу многостороннего международного договора.

В Проекте статей такое положение называется «клаузулой», однако нам представляется, что термин «оговорка» является более удачным, хоть и допускающим несколько значений. Термин «оговорка» может иметь значение одностороннего заявления государства в соответствии с пп. (d) п. 1 ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров. В юридической литературе об инвестиционном арбитраже нередко можно встретить использование термина «оговорка» или «арбитражная оговорка» по отношению к согласию государства на передачу споров в инвестиционный арбитраж в тексте международных договоров. Термин «оговорка» в настоящем контексте по смыслу совпадает со значением термина «клаузула», однако обладает рядом преимуществ, которые не были учтены противниками его употребления.<sup>2</sup>

Во-первых, использование данного термина оправдано с лингвистической точки зрения, поскольку термин «клаузула» является нечасто употребляемым иноязычным заимствованием. Во-вторых, многозначность термина «оговорка» не затрудняет восприятие смысла: если имеется в виду оговорка как одностороннее заявление государства, то речь идет об «оговорке к договору»; если этот термин употребляется в конкретном контексте для обозначения договорного положения, то речь идет об «оговорке в договоре», что без труда позволяет понять, в каком именно значении употреблен этот термин.

В отличие от потенциально применимого термина «договорное положение о наибольшем благоприятствовании» термин «оговорка» краток, позволяет избежать путаницы, когда речь идет о применении оговорки к остальным нормам международного договора, и учитывает тот факт, что оговорка может объединять несколько договорных положений. Термины «оговорка о наибольшем благоприятствовании», «оговорка о наиболее благоприятствуемой нации», «оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» взаимозаменяемы.

### Понятие «режим наибольшего благоприятствования»

В комментариях к статьям Проекта указывается, что под режимом понимается «объем преимуществ, на которые может претендовать государство-бенефициарий для себя или для лиц или вещей, находящихся в определенной связи с ним»<sup>3</sup>. Таким образом, в понятие режима включается некий набор преимуществ, т.е. особых прав. Поскольку субъективным правам корреспондируют обязанности, режим может быть определен как обязанность «государства предоставлять ... преимущества и привилегии, которые ... предоставлены или могут быть предоставлены в будущем»<sup>4</sup>. Думается,

1 Schill S.W. The Multilateralization of International Investment Law. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – P. 129.

2 Ушаков Н.А. Режим наибольшего благоприятствования в международных отношениях: монография. – М: РАН, Ин-т государства и пра-

ва, 1995. – С. 5, 7; Котов А.С. Международно-правовое регулирование инвестиционных споров: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 124.

3 Доклад Комиссии международного права о работе ее тридцатой сессии. 8 мая - 23 июля 1978 г. // Ежегодник Комиссии международного права. – 1979. – № 2 (II) (Комментарий к ст. 8).

4 Международное право: учебник для вузов. – 6-е изд. / под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. – М: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – С. 659.



что режим в данном случае представляет собой более сложное, комплексное явление, чем просто набор прав и обязанностей.

В правовой доктрине можно проследить две основные точки зрения в отношении данного понятия. Согласно первой, режим наибольшего благоприятствования (далее – РНБ) представляет собой комплекс правоотношений. Согласно определению В.М. Шумилова, режим наибольшего благоприятствования представляет собой «правовое положение (комплекс правоотношений), складывающееся в межгосударственных отношениях на основе оговорки в процессе и результате выполнения обязательства предоставить соответствующий режим и применения метода приравнения к режиму, распространенному на третье государство»<sup>5</sup>. Вторая точка зрения напрямую не связана с понятием «режим наибольшего благоприятствования» и является общетеоретической позицией относительно существа правовых режимов. С.С. Алексеев определял правовой режим как «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»<sup>6</sup>. По нашему мнению, наиболее оправданным является использование данного определения в отношении единых для международного и внутригосударственного права правовых категорий, включая категорию правового режима.

Применительно к режиму наибольшего благоприятствования определяющим способом правового регулирования является упрямочивание или дозволение. Некоторые авторы в этой связи отмечали, что «степень благоприятности либо неблагоприятности правового режима является не признаком [режима], а результатом его установления»<sup>7</sup>. В этом отношении РНБ не отличается от других правовых режимов, поскольку «степень» благоприятности определяется отдельно для каждого государства в зависимости от уровня предоставленных третьему лицу преимуществ. Кроме того, РНБ не запрещает одновременное лишение всех бенефициариев предоставленных им преимуществ. В международном торговом праве этот феномен называют режимом наименее благоприятствуемой нации<sup>8</sup>.

В рамках реализации режима наибольшего благоприятствования государства принимают государственные меры, совершают фактические действия, влияющие на деятельность иностранных инвесторов. Совокупность норм и средств их реализации может быть охарактеризована как обращение (treatment) с иностранным инвестором<sup>9</sup>.

При этом понятие «режим» рассматривалось не только в контексте РНБ или национального режима, но как самостоятельная правовая категория в сфере регулирования иностранных инвестиций. А.А. Дanelьян указывает, что международно-правовой режим иностранных инвестиций представляет собой «систему международно-правовых норм (норм международных договоров, международно-правовых обычаев, положений мягкого права) и норм национального права, а также международных институциональных и национальных механизмов, регулирующих деятельность субъектов инвестиционных отношений в сфере осуществления иностранных инвестиций»<sup>10</sup>. На наш взгляд, такое смешение международно-правовых и национальных норм и механизмов не совсем корректно. При этом мы согласны с позицией В.М. Шумилова, который выделяет два компонента в составе РНБ, а именно международно-правовой компонент, который охватывает как договоренность о взаимном предоставлении РНБ и осуществленные в соответствии с этим определенные действия по реализации своих между-

народных прав и обязанностей<sup>11</sup>, с одной стороны, и внутригосударственный компонент, который понимается как явление внутренней правовой системы, с другой.

Таким образом, под РНБ понимается комплекс правовых средств, направленный на создание наиболее благоприятного обращения с иностранным государством и (или) лицами или вещами, определенным образом связанными с ним.

### Заключение

Режим наибольшего благоприятствования невозможно рассматривать вне связи с оговорками<sup>12</sup>. Оговорка о наибольшем благоприятствовании действует, если обязанное государство вступает в отношения с третьими лицами, и предоставляет им более благоприятный режим. Оговорка распространяется на привилегии, которые предоставляются третьему государству де факто, без юридического обоснования. При этом если такое предоставление фактических привилегий противоречит нормам права, то у бенефициара оговорки не возникает права требовать предоставления такого же и более благоприятного режима. Если такие фактические привилегии предоставлены в рамках реализации государством свободы усмотрения (например, при выдаче лицензий на осуществление инвестиционной деятельности) и не регламентируются напрямую нормами права, то свобода усмотрения государства регламентируется соответствующими нормами. Это подтверждает нормативный характер возникающего режима.

Обязанность предоставить режим наибольшего благоприятствования устанавливается на международном уровне путем закрепления такой оговорки в тексте международного договора. При этом стоит особо отметить, что входящие в этот режим нормы не включают саму оговорку, иначе наблюдалось бы логическое противоречие. Наоборот, говоря о входящих в состав режима наибольшего благоприятствования нормах, мы имеем в виду весь комплекс норм, создаваемых государством, а именно: нормы международного права (нормы международных договоров и обычаи - международно-правовой компонент) и нормы внутригосударственного права (внутригосударственный компонент).

### Пристатейный библиографический список

1. Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995.
  2. Братановский С.Н. Специальные правовые режимы информации. – М.: Директ-Медиа, 2012.
  3. Дanelьян А.А. Международно-правовой режим иностранных инвестиций: дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2016.
  4. Доклад Комиссии международного права о работе ее тридцатой сессии. 8 мая - 23 июля 1978 г. // Ежегодник Комиссии международного права. – 1979. – № 2 (II).
  5. Зенкин И.В. Международное экономическое право. – М.: Центр. изд. дом, 2006.
  6. Котов А.С. Международно-правовое регулирование инвестиционных споров: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
  7. Международное право: учебник для вузов. – 6-е изд. / под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. – М: Норма, ИНФРА-М, 2013.
  8. Ушаков Н.А. Режим наибольшего благоприятствования в международных отношениях: монография. – М.: РАН, Ин-т государства и права, 1995.
  9. Шумилов В.М. Международное экономическое право. – 5-е изд. – М.: Юрайт, 2011.
  10. Шумилов В.М. Принцип наиболее благоприятствуемой нации в международном праве (проблемы теории и практики): дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1986.
  11. Dolzer R., Stevens M. Bilateral Investment Treaties. – Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
  12. Schill S.W. The Multilateralization of International Investment Law. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- 5 Шумилов В.М. Принцип наиболее благоприятствуемой нации в международном праве (проблемы теории и практики): дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. – С. 18.
- 6 Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995. – С. 243.
- 7 Братановский С.Н. Специальные правовые режимы информации. – М.: Директ-Медиа, 2012. – С. 33.
- 8 Зенкин И.В. Право Всемирной Торговой Организации: учеб. пособие. – М.: Международные отношения, 2003. – С. 52-53.
- 9 Dolzer R., Stevens M. Bilateral Investment Treaties. – Martinus Nijhoff Publishers, 1995. – P. 58.
- 10 Дanelьян А.А. Международно-правовой режим иностранных инвестиций: дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2016. – С. 13.
- 11 Шумилов В.М. Международное экономическое право. – 5-е изд. – М.: Юрайт, 2011. – С. 270.
- 12 Ушаков Н.А. Режим наибольшего благоприятствования в международных отношениях: монография. – М.: РАН, Ин-т государства и права, 1995. – С. 11.

## АКЧУРИН Тимур Фагмиевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры государства и права Дипломатической академии МИД РФ, доцент кафедры публичного права Всероссийской академии внешней торговли МЭР РФ

### МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ США

Одной из важнейших проблем взаимодействия и соотношения норм международного права и правовой системы США является вопрос восприятия правовой системой США международных договоров. В статье анализируются понимание, природа, сущность, виды, роль и место международных договоров в правовой системе США. Кроме того, рассматривается роль Верховного суда США и Рестейтмента права международных отношений США 1987 года (*Restatement of Foreign Relations Law of the United States (Third)*) в формировании отношения внутригосударственной системы США к нормам международных договоров и практика применения судами норм международного права на территории США.

Ключевые слова: правовая система США, общее право, Рестейтмент права международных отношений США 1987 года, международное право, внутригосударственное право США, международные договоры, исполнительные соглашения, самоисполнимые и несамоисполнимые соглашения, ратификация международных договоров в США, Президент США, Конгресс США, Верховный Суд США.

## AKCHURIN Timur Fagmievich

Ph.D. in Law, associate professor of public law department at the Russian Foreign Trade Academy, and associate professor of state and law department at Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry

### INTERNATIONAL TREATIES IN THE LEGAL SYSTEM OF THE UNITED STATES

One of the key issues in the interaction and interrelation of the international law provisions and the legal system of the United States is how the legal system of the United States perceives international treaties. The article considers the understanding, notion, types, role and place of international treaties in the legal system of the United States. Moreover, it touches upon the role of the U.S. Supreme Court and *Restatement of Foreign Relations Law of the United States (Third)* in the formation of attitude of the internal legal system of the United States to the provisions of international treaties and the practice of application of international law by courts in the United States.

Keywords: US legal system, common law, *Restatement Foreign Relations Law of the United States (Third)*, international law, domestic (municipal) law of the US, international treaties/conventions executive agreements, self-executing treaties, non-self-executing treaties, ratification of the international treaties/conventions in the US, The US President, The US Congress, The Supreme Court.

Анализируя основные американские учебники и монографии по международному праву<sup>1</sup> необходимо понимать, что в США существует обобщенное конвенциональное мнение ученых, юристов-практиков и судей о международном праве, источниках международного права и об иных аспектах международного права. Этот подход возник не одномоментно, а путем длительных обсуждений и изучений различных позиций и мнений американских судей, практикующих юристов и ведущих преподавателей международного права американских вузов на базе Американского института права<sup>2</sup>. Благодаря этому были достигнуты общие подходы к пониманию сущности и природы источников международного права с точки зрения американского юридического сообщества. Поэтому

исследование вопроса о об источниках международного права в контексте понимания американской концепцией международного права необходимо начать с Рестейтмента права международных отношений США 1987 года (*Restatement Foreign Relations Law of the United States (Third)*)<sup>3</sup>. Действительно, Рестейтмент содержит некую квинтэссенцию понимания и толкования международного права в США, более того, суды в США применяли и применяют нормы международного права, опираясь в своих решениях, не только на статутное или прецедентное право, но и на такой необычный для российского права источник, как рестейтмент<sup>4</sup>.

Рестейтмент в США является устойчивым и важным вторичным источником права, который используется как при принятии новых правовых актов в штатах -легислатурами штатов, так и в правоприменительной практике - юристами-теоретиками, юристами – практиками, а также и в правоисполнительной практике, как в случаях с Рестейтментом права международных отношений США 1987 года, политиками и

1 International Law: norms, actors, process: a problem-oriented approach / Jeffrey L. Dunoff, Steven R. Rather, David Wippman - Aspen Publishers, 2010; International Law / Barry E. Carter, Philip R. Trimble – Little, Brown and Company Law and Business Education, 1995; International Law: Cases and Materials / Lori Fisler Damrosch, Louis Henkin, Richard Crawford Pugh, Oscar Schacher, Hans Smit - West Group, 2009; Teacher s Manual to International Law: Cases and Materials / Lori Fisler Damrosch, Louis Henkin, Sean D. Murthy, Hans Smit - West, 2010; Stephen C. McCaffrey. Understanding International Law / LexisNexis, 2006; Bradley, Curtis A. International Law in the U.S. Legal System. – Oxford University Press, 2013 и др.

2 Подробнее об этом см.: Акчури Т.Ф. Американский институт права и его влияние на развитие современной американской правовой системы // Евразийский юридический журнал. – 2016. - № 1.

3 Подробнее об этом см.: Рестейтмент права международных отношений США 1987 года»; [пер. с англ. – Т.Ф. Акчури]. – М.: Инфотропик Медиа, 2016.

4 Под рестейтментом в правовой системе США обычно понимают некую кодификацию обобщающих мнений юристов-практиков (адвокатов), действующих судей, ученых-юристов (преподавателей ведущих университетов страны) по определенной правовой сфере или правовому институту общего права США.



Акчури Т. Ф.

государственными служащими (в т.ч. Госдепартамента США). Важно отметить, что Рестейтмент права международных отношений США 1987 года (Restatement Foreign Relations Law of the United States (Third))<sup>5</sup> соединяет в себе как правовые аспекты международного права, так и международных отношений (исходя из названия документа и его смысла), которые учитывает США. Данный документ несет в себе не только правовые, но и содержательные моменты, связанные с пониманием и реализацией международных отношений американским государством.

Рестейтмент как правовое средство и инструмент возникает в США в период гармонизации и унификации права штатов и федерального права для сближения и координации их правовых норм, так как в сфере общего права в США применяются нормы, принятые непосредственно в штатах. Он призван разрешить проблему разрозненности общего права и создать некое подобие доктринального единства в системе американского общего права для устранения неопределенности, конфликтности и объемности общего права путем определенной его систематизации (кодификации).

Несмотря на различные мнения и позиции американских ученых юристов в области международного права, им удалось сформировать определенное общее видение норм международного права для их единообразного применения на территории США. Воплотилось это во вторичном источнике права США под названием «рестейтмент права»<sup>6</sup>. Поэтому в дальнейшем, при анализе источников международного права в призме понимания американской доктрины, мы часто будем использовать ссылку на данный документ. Рестейтменты не являются обязательными для применения источниками права, однако при анализе восприятия США норм международного права без них невозможно обойтись, так как суды непосредственно ссылаются на них в своих решениях<sup>7</sup>.

«Международные конвенции, как общего, так и специального характера, устанавливающие нормы, признанные государствами, являющимися сторонами спора...»<sup>8</sup> указаны в статье 38(1) Статута Международного суда ООН в качестве первого источника международного права, который применяется в Суде при рассмотрении дел.

Американские авторы считают, что существуют два предварительных момента, которые следует учесть до обсуждения

данного источника международного права. Первый касается терминологии. В статье 38(1)(a) говорится о «международных конвенциях». Термин «конвенция» часто используется в общей терминологии для обозначения большой встречи определенной группы или организаций. Вторым предварительным моментом является то, что право международных договоров во многих отношениях похоже на внутригосударственное контрактное право<sup>9</sup>.

Международные договоры – это соглашения между двумя или более государствами и, таким образом, они представляют собой источник прав и обязательств государств, являющихся сторонами договора, в связи с вопросами, к которым они относятся<sup>10</sup>. В этом смысле они считаются «источником» международного «права»<sup>11</sup>. Соответственно, международные договоры основаны на согласии сторон с их условиями. С учетом факта суверенитета государств целесообразно предположить, что они вольны поменять свое мнение и отозвать согласие, то есть отказаться от какого-либо соглашения, заключенного ими с другим государством. Однако это не так, ибо международные договоры обязательны в силу принципа исполнения соглашений, который означает, что соглашения должны исполняться (*Pacta sunt servanda*). Будучи нормой обычного международного права, принцип исполнения соглашений считается «возможно, важнейшим принципом международного права»<sup>12</sup>.

В Рестейтменте права международных отношений США 1987 года международный договор определяется следующим образом: «это соглашение между двумя или более государствами или международными организациями, которое предполагает юридическую обязательность и регулируется международным правом»<sup>13</sup>.

Следовательно, международные договоры могут рассматриваться как источник права, так как они приняты государствами во время легитимного процесса создания прав и обязательств с обязательной силой. Кроме того, рестейтмент признает, что «нормы международного права – это те нормы, которые были приняты в качестве таких норм международным сообществом государств», в том числе, «посредством международного договора»<sup>14</sup>.

Но отнесение международных договоров к «источникам права» требует разъяснения. Так как, если они являются таковыми, то необходимо определить: кто связан обязательствами по этому соглашению. Международный договор, как двусторонний, так и многосторонний, может быть назван источни-

5 Restatement Foreign Relations Law of the United States (Third). Volume 1 §§ 1 – 488; As Adopted and Promulgated by the American Law Institute at Washington, D.C. May 14, 1986 St. Paul, Minn. - American Law Institute Publishers, 1987; Restatement Foreign Relations Law of the United States (Third). Volume 1 §§ 1 – 488; Volume 2 §§ 501 – End. As Adopted and Promulgated by the American Law Institute at Washington, D.C. May 14, 1986 St. Paul, Minn. - American Law Institute Publishers, 1987.

6 Подробнее об этом см.: Акчури Т.Ф. Вторичные источники права США: аналитический обзор // Международный правовой курьер. – 2016. - № 2. - С. 19-26.

7 В качестве примера можно привести Ежегодник применения судами США вышеуказанного Рестейтмента в 2013 году. - Case citations to the Restatement of the Law Cumulative Annual Supplement. For Use In 2014. Reporting Cases Through June 2013 That Cite (This Supplement contains all citations to the Restatement of the Law Second, Foreign Relations Law of the United States, and the Restatement of the Law Third, The Foreign Relations Law of the United States. For subsequent citations, see also the Interim Case Citations to the Restatements and Principles of the Law pamphlets designated for use with the 2014 Pocket Parts and Supplements)/ Publications Director: Marianne McGettigan Walker/The American Law Institute, 4025 Chestnut Street, Philadelphia, PA 19104, St. Paul, MN: American Law Institute publishers, 2014

8 ICJ Statute, *supra* note 2, art. 38.

9 International Law: norms, actors, process: a problem-oriented approach / Jeffrey L. Dunoff, Steven R. Rather, David Wippman - Aspen Publishers, 2010; International Law / Barry E. Carter, Philip R. Trimble - Little, Brown and Company Law and Business Education, 1995; International Law: Cases and Materials / Lori Fisler Damrosch, Louis Henkin, Richard Crawford Pugh, Oscar Schacher, Hans Smit - West Group, 2009; Teacher's Manual to International Law: Cases and Materials / Lori Fisler Damrosch, Louis Henkin, Sean D. Murthy, Hans Smit - West, 2010; Stephen C. McCaffrey. Understanding International Law / LexisNexis, 2006; Bradley, Curtis A. International Law in the U.S. Legal System. - Oxford University Press, 2013 и др.

10 Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, 8 I.L.M. 679 (1969).

11 Gerald Fitzmaurice, Some Problems regarding the Formal Sources of International Law, 1958.

12 §321 Рестейтмент права международных отношений США; [пер. с англ. – Т.Ф. Акчури]. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. - С. 29.

13 §301 (1) Рестейтмент права международных отношений США; [пер. с англ. – Т.Ф. Акчури]. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. - С. 26.

14 §102 (1b) Рестейтмент права международных отношений США; [пер. с англ. – Т.Ф. Акчури]. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. - С. 16.

ком права только в том объеме, в котором он создает права и обязательства, имеющие обязательную силу лишь для сторон договора, но не для государств, не являющихся участниками данного договора. Поэтому, как считает Д. Брайерли, важно уяснить понятие «правообразующих международных договоров»<sup>15</sup>. Такая позиция любопытна, однако, как было отмечено выше, международные договоры создают обязательства только для тех сторон, которые являются участниками договора, и не налагают обязательства на те государства, которые в нем не участвуют. После Второй Мировой войны государства часто обращаются к «правообразующим международным договорам» для выполнения своих внутренних функций, даже если эти договоры не ратифицированы этими странами. Американские ученые считают, что к подобным правообразующим международным соглашениям могут присоединиться все страны, и они принимаются большинством этих стран, поэтому их можно считать неким заменителем национально-законодательства от международного сообщества. В этом смысле договоры могут представлять собой способ международного «правообразования». Конечно, эти аналогии условны: тогда как все граждане страны связаны ее законодательством, единственные государства, связанные условиями международного договора – это его стороны, как было уже обозначено.

Тем не менее, существует довольно неясный, но важный способ, которым государство, не являющееся стороной международного договора, может быть связано обязательствами не по договору, а по выраженным в нем нормам. Это будет иметь место в случае, когда международный договор «кодифицирует» или устанавливает в письменной форме ранее не закрепленные нормы обычного международного права. «Международные договоры создают право для их государств-участников и могут повлечь создание международного обычного права в случае, если такие соглашения подразумевают их соблюдение государствами в общем и фактически широко признаваемы»<sup>16</sup>.

Таким образом, международный договор будет служить подтверждением норм обычного права, которые обязательны для государств, не являющихся его участниками. Иногда их называют «кодификационными (кодифицирующими) конвенциями» (многосторонними договорами). Они чаще всего опираются на большую и длительную подготовку в Комиссии международного права ООН (КМП), миссия которой состоит в кодификации и разработке норм международного права. К международным договорам такого рода может присоединиться любое государство, и, так как они, в некоторой степени отражают обычное международное право, они могут быть отнесены к категории «правообразующих договоров». Как и международные договоры, технически они носят обязательный характер для государств, являющихся их сторонами.

Обобщая сказанное о «правообразующих международных договорах», важно отметить, что международные договоры следует рассматривать как «правообразующие», если они включают широко применимые обязательства, как считают американские ученые. Обязательства могут обладать таким характером в силу большого количества сторон международного договора или из-за того, что он кодифицирует нормы обычного международного права, относящиеся к его предмету.

Следует отметить, что международные договоры могут применяться повсеместно и имеют важное мировое значение, поэтому их можно считать определенным обоснованием права мирового сообщества. Например, правообразующий международный договор кратко представлен в Уставе ООН, основные принципы которого были названы «все в большей степени применимыми в международных отношениях...»<sup>17</sup>. Таким образом, при правильном понимании, термин «правообразующий международный договор» может оказаться полезным для именованного многосторонних международных договоров определенного типа – то есть, тех, которые имеют функцию «международной замены внутреннего законодательства». Тем не менее, важно помнить, что, если государства, не являющиеся сторонами договора, связаны обязательствами по выраженным в них правовым нормам, то обязательствами их связывает не сам договор, а внешние факторы, такие, как нормы обычного права или «воля международного сообщества», по мнению американских юристов-международников<sup>18</sup>.

Исходя из вышеизложенного, необходимо рассмотреть международные договоры как источник международного права, определенный Статьей 38 Статута Международного суда ООН. В Статье 38(1)(а) Суду дается указание применять в ходе подаваемых ему на рассмотрение споров, «конвенции, ... устанавливающие нормы, явным образом признанные участниками спора»<sup>19</sup>. В этом и понимают суть международного договора как источника международного права американские ученые. Если это применимо к спору сторон, международный договор, как двусторонний, так и многосторонний, устанавливает важные правовые нормы, так как его участники «явным образом признали» их в письменной форме. Эти нормы могут отличаться от норм обычного международного права, которые бы регулировали отношения сторон в противном случае; или же они могут более точно определять их, или даже совпадать с ними. В любом случае, применяются нормы, содержащиеся в международном договоре, но нормы обычного международного права регулируют вопросы, на которые не распространяется договор – то есть применяются там, где договор не применяется.

Американские ученые считают, что понятие международных договоров как источников международного права по Статье 38(1)(а), включает в себя в большей степени обязательства, чем собственно правовые нормы. Но никто не ставит под сомнение их включение в перечень источников международного права, содержащихся в Статье 38 Статута Международного суда ООН. Более того, важность международных договоров как источника прав и обязательств государств продолжает расти, так как государства полагаются на них в целях регулирования увеличивающегося количества и разнообразия вопросов, связанных с международными отношениями.

Законодательство США, в частности, Конституция США закрепляет следующую норму: «Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение оной, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены от имени Соединенных Штатов, являются верховным правом страны; и судьи в каждом штате обязаны следовать таковому праву, что бы ему ни противоречило в Конституции или законах любого штата». Иными словами,

17 J. L. Brierly, *The Law of Nations*. P. 17 // H. Waldock, 6th ed. 1963.

18 На практике под термином «международное сообщество» или «мировое сообщество» западными юристами-международниками и особенно американскими юристами понимаются интересы западных государств во главе с США.

19 ICJ Statute, *supra* note 2, art. 38.

15 J.L. Brierly, *The Law of Nations*. P. 17 // H. Waldock, 6th ed. 1963.

16 §102 (3) Рестейтмент права международных отношений США; [пер. с англ. – Т.Ф. Акчурин]. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – С. 16.

международные договоры, согласно Конституции США, признаются источниками, как международного права, так и внутреннего права<sup>20</sup>.

По мнению профессора Д. Бедермана, «независимо от того, идет ли речь о юридическом споре, вызванном авиационной катастрофой, для разрешения которого могут быть применены положения Варшавской конвенции по унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок... или о защите прав человека, гарантированных Пактом о гражданских и политических правах... во всех этих случаях одним из ключевых вопросов является вопрос о возможности использования соответствующих международных договоров в качестве источников правовых норм, накладывающих юридические обязательства на стороны судебного процесса, происходящего на территории Соединенных Штатов»<sup>21</sup>.

Таким образом, под «международным договором» (treaty)<sup>22</sup> в американской правовой доктрине понимается соглашение (agreement or contract) между двумя и более народами/государствами (nations), которое должно быть одобрено или ратифицировано высшей государственной властью этих народов. Официальное название международного договора при этом большого значения не имеет: конвенция (convention), международный договор (treaty), соглашение (agreement), договорный акт (contract), пакт (covenant) или др<sup>23</sup>, все письменные соглашения между государствами считаются международными договорами и обладают одинаковой юридической силой<sup>24</sup>. Важно отметить, что США до настоящего времени не ратифицировали Венскую Конвенцию о праве международных договоров 1969 г., но Госдепартамент США признает авторитетность данного договора, так как он фактически является формой кодификации международных обычаев. При этом отмечается, что любая сторона международного договора всегда вправе выйти из него<sup>25</sup>.

Конституция США закрепляет право Президента США «по совету и с согласия Сената заключать договоры при условии одобрения их двумя третями присутствующих сенаторов» («by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two-thirds of the Senators present concur»)<sup>26</sup>. Важно подчеркнуть, что «в настоящее время право федерации на ведение внешней политики не ограничивается, а роль штатов фактически сведена на нет...»<sup>27</sup>. Эти права высших государственных органов федерации основываются на доктрине «присущих» прав федерации, закрепленных Верховным судом США в деле 1936 года *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.* В решение суда было записано, что «наделение

федерального правительства полномочиями, присущими суверенитету, не зависит от наличия конкретных конституционных норм. Полномочия на объявление войны и ведение войны, на заключение мира, на подписание международных договоров, поддержание дипломатических отношений с другими суверенными государствами, даже если бы они вообще не упоминались в Конституции, тем не менее, принадлежали бы федеральному правительству как неотъемлемые свойства государственности»<sup>28</sup>.

Однако сам процесс заключения международно-правового договора в США, в соответствии с законодательством, происходит следующим образом: глава государства подписывает договор без каких-либо консультаций с Сенатом США. Вначале подписанный Президентом договор направляется в сенатскую комиссию по иностранным делам. Комиссия может передать договор на утверждение Сената без изменений либо с оговорками или вообще не рекомендовать договор к одобрению<sup>29</sup>. Само обсуждение международного договора в Сенате регулируется XXX Правилем Регламента Сената «Заседания по рассмотрению вопросов, предложенных исполнительной властью. Обсуждение договоров». Обсуждение в Сенате международного договора проходит в трех чтениях. На первом чтении рассматриваются только предложения об отсылке его в комитет, о размножении его для служебного пользования либо о снятии запрета на распространение информации о договоре. Затем представляется доклад соответствующего постоянного комитета с предложениями о поправках в договор, его рассмотрение; после этого доклад может пройти второе чтение и рассматриваться Сенатом, заседающим в качестве комитета всей Палаты, в этом случае обсуждение проходит постатейно; поправки, предложенные постоянным комитетом, рассматриваются в первую очередь. Другие комитеты также вправе предлагать свои поправки. После того как комитет всей Палаты завершит рассмотрение договора, Сенату представляется доклад, в котором, если в текст договора внесены поправки, должен быть поставлен вопрос «согласен ли Сенат с поправками, предложенными комитетом всей палаты?». Поправки рассматриваются постатейно либо в целом, если нет возражений; после этого могут быть предложены новые поправки. На любой из стадий процедуры рассмотрения Сенат может снять запрет на распространение информации о договоре. Далее в Сенате формулируется конкретная резолюция о ратификации договора с поправками либо без поправок, которая выносится на рассмотрение Сената (на этой стадии никакие поправки к договору не могут быть предложены, кроме, как по единогласному решению Сената). На этой стадии резолюция о ратификации договора может быть дополнена оговорками, декларациями, заявлениями или пояснениями Сената. Решение о согласии Сената на ратификацию договора выносится большинством в 2/3 голосов присутствующих сенаторов, однако любые другие решения по каким-либо предложениям или вопросам, относящимся к договору, принимаются простым большинством голосов, кроме предложения отложить рассмотрение договора на неопределенное время, которое также принимается большинством в 2/3 голосов<sup>30</sup>.

Решение Сената принимается в форме резолюции о ратификации договора. Сенат вправе формулировать опре-

20 Constitution of the United States of America, Article VI, Section 2 [1787] «This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the contrary notwithstanding».

21 Bederman D. J. *International Law Frameworks*. N. Y., 2001. - P. 158.

22 *Black's Law Dictionary* 8th ed. (West Group, 2004), (Bryan A. Garner, editor). P. 834 «International agreement - A treaty or other contract between different countries...».

23 См.: Burnham W. *Introduction to the Law and Legal System of the United States*. - St. Paul, Minn: West Publishing Co, 3d ed., 2002, - P. 1041-1042.

24 §102(2) *note* of the Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the US (1987).

25 §332-334 *commentary* and *note* of the Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the US (1987).

26 Constitution of the United States of America, Article I, Section 2 [1787].

27 Лафитский В. Конституционный строй США. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Статут, 2011. - С. 165.

28 *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).

29 §303 *note* 3, §312 *comment*. «d» §314 *comment*. «b» of the Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the US (1987) и Christian L. Victor ed. *Unperfected Treaties of The United States, 1776-1976*. 1979.

30 См.: Rules of the US Senate. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.gpo.gov/.../CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf](http://www.gpo.gov/.../CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf).

деленные поправки, оговорки и одобрять договор при определенных условиях. При этом важно понимать, что, хотя оговорки не влияют на текст договора по существу, но зато они в одностороннем порядке могут менять односторонние обязательства США. Иногда оговорки, сформулированные Сенатом, практически делают выполнение договора другой стороной невозможным<sup>31</sup>. Так случилось, например, с Версальским договором, который так и не был одобрен Сенатом США<sup>32</sup>. «Не уступая поправкам по значимости, они фактически ставят другие государства в неравное положение с США»<sup>33</sup>. Поправки к договору влекут изменения существенных обязательств США, прописанных в международном договоре и влекут, как следствие дополнительное согласование договора сторонами. Кроме того, Сенат вправе включать в резолюцию об одобрении собственные понимания (заявления), где дается толкование определенным положениям международного договора<sup>34</sup>. После согласия Сената с договором (одобрения), Президент вправе продолжить процедуру ратификации договора путем принятия соответствующей «прокламации», тогда договор считается «ратифицированным»; или же договор не ратифицируется, в случае выдвижения Сенатом неприемлемых условий его утверждения или же отказе Президента от принятия соответствующей одобряющей прокламации<sup>35</sup>. Фактически после получения согласия Сената ратификацию договора в США осуществляет Президент. На Президента возложена функция передачи ратификационных грамот на хранение в соответствующий орган<sup>36</sup>. Далее международный договор вносится в одну из частей (их более 100) 22 Титула «Международные Отношения и Контакты» Свода Законов США (Т.22 Foreign Relations and Intercourse US Code)<sup>37</sup>. Договор помещается в тот раздел Титула, который тематически совпадает с содержанием договора или соглашения.

Также необходимо отметить важнейшую роль Конгресса США в проведении государственной линии во внешней политике, т.к. окончательное решение в отношении США к различным нормам международного права (в том числе заключенных в международных договорах) лежит на нем. Кроме того, Конгресс играет важную роль при подписании США соглашений, которые содержат финансовые обязательства США; в этом случае Конгресс должен обязательно участвовать в одобрении соглашения в соответствии с Конституцией, утвердить данное соглашение законодательным актом Конгресса. Таким же образом одобряются некоторые другие договоры по специальным вопросам, например, по контролю над вооруже-

ниями, сокращением или ограничением вооруженных сил и вооружений<sup>38</sup>.

После одобрения Сенатом договор промульгируется (официально публикуется) Президентом. Президент может отказаться от промульгации, что является препятствием для вступления договора в силу. Считается, что фактически Президент обладает полномочием денонсации договоров, хотя Конституция не оговаривает этот вопрос, и он иногда становился причиной конфликта между Президентом и Конгрессом<sup>39</sup>.

В 1920 году Верховный суд США по делу *Missouri v. Holland* принимает важное решение, которое определило, что некоторые вопросы «не могут регламентироваться актом, принятым Конгрессом, но могут регламентироваться международным договором и принятым на его основе законодательным актом» Конгресса. Но в этом же решении суд признал, что на международные договоры США распространяются ограничения, предусмотренные Биллем о правах, т.е. международный договор не может нарушать «запретительные нормы» Конституции США<sup>40</sup>.

Необходимо напомнить о решении Верховного Суда США 1829 год по делу *Foster & Elam v. Neilson*, в котором было решено, что международный договор не имеет самостоятельной исполнительной силы и поэтому не подлежит применению, пока он не стал частью правовой системы США (это не касается самоисполнимых договоров, в которых участвует США)<sup>41</sup>. Международный договор США становится частью федеральной правовой системы США, по общему правилу, после принятия внутригосударственного федерального закона в соответствии с Конституцией или установленными Сенатом условиями ратификации договора<sup>42</sup>.

Ратифицированные договоры становятся частью правовой системы государства, т.е. являются источниками внутригосударственного федерального права, следовательно, имеют высшую юридическую силу по отношению к праву отдельных штатов, что подтвердили различные решения Верховного Суда США<sup>43</sup>. Официальные тексты таких международных договоров помещаются в статью 112а Титула 1 Свода законов США «Международные договоры и другие международные соглашения США, содержание, допустимость в качестве доказательства»<sup>44</sup>.

Вопрос прекращения международного договора ставится во внутригосударственном праве через призму доктрины «политического вопроса»<sup>45</sup>. Верховный суд в споре между Сенатом и Президентом Картером, единолично прекратившим действие договора между США и Тайванем о взаимопомощи в области обороны, отказался выносить решение по делу, а провозгласил, что вопрос о расторжении международных договоров конституцией никак не регулируется и решение полити-

31 См.: Шумилов В.М. Правовая система США. – 3-е изд. - М.: Международные отношения, 2013. - С. 304.

32 Президент В. Вильсон по этому поводу сказал: «Президент, представляющий Сенату на утверждение договор, выступает в роли слуги, который обращается к своему хозяину за советом». - Henkin L. *Foreign Affairs and The Constitution*. Mineola, 1972. - P. 165.

33 Лафитский В. Конституционный строй США. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Статут, 2011. - С. 285.

34 Подробнее об этом см.: Лафитский В.И. Вопросы международного права в Конституции США // Ежегодник международного права - 1980. - М., 1981.

35 Constitution of the United States of America, Article II, Section 2 [1787].

36 §303 of the Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the US (1987).

37 См., например: 22 Титул «Международные Отношения и Контакты» Свода Законов США (Т.22 Foreign Relations and Intercourse US Code). [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22>.

38 Как написано в статье «Treaties vs. Executive Agreements: When Does Congress Get a Vote?» // *The Wall Street Journal* - Mar 10, 2015, Конгресс за первые двести лет существования США одобрил более 1500 международных договоров.

39 См.: Шумилов В.М. Правовая система США. – 3-е изд. - М.: Международные отношения, 2013. - С. 304.

40 *Missouri v. Holland*, 252 U.S. 416 (1920).

41 *Foster & Elam v. Neilson*, 27 U.S. 2 Pet. 253 253 (1829).

42 Рестейтмент права международных отношений США § 111 (4); [пер. с англ. – Т.Ф. Акчурин]. - М.: Инфотропик Медиа, 2016. - С. 17-18.

43 См., например: *Asakura v. City of Seattle*, 265 U.S. 332 (1924), *Crosby v. National Foreign Trade Council*, 530 U.S. 363 (2000) и др.

44 Т. 1 U.S.C. §112a - United States Treaties and Other International Agreements; contents; admissibility in evidence. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: - <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/1/112a>

45 *Goldwater v. Carter*, 444 U.S. 996 (1979).

ческих вопросов не относится к прерогативе суда, это вопрос который должен быть урегулирован Конгрессом и Президентом самостоятельно<sup>46</sup>.

Важно отметить, что США проводит свою внешнюю политику с высокой эффективностью и результативностью, опираясь на международное право (в тех случаях, когда действующие нормы соответствуют интересам и устремлениям США), корректируя его или создавая предпосылки/прецеденты для появления новых норм, когда это необходимо для государства<sup>47</sup>.

В современной юридической практике США проводится различие между самоисполнимыми и несамоисполнимыми договорами (*doctrine of self-executing treaties*). Критерии подобного разграничения должны закладываться Сенатом. Сенат должен выносить соответствующее решение о самоисполнимости или несамоисполнимости каждого отдельного международного договора. Кроме того, соответствующее разграничение международных договоров часто зависит от позиции судебных органов Соединенных Штатов, что в каждом конкретном случае требует тщательного анализа текста договора, который важен еще и потому, что в рамках одного и того же международного соглашения одни его положения могут быть признаны самоисполнимыми, а другие - нет<sup>48</sup>. Важно также отметить, что судебные органы США обычно принимают во внимание следующие положения международных договоров: предмет и цель международного договора, наличие соответствующего решения Сената, наличие спора у участников договора о порождении прав и обязанностей частных лиц<sup>49</sup>.

В качестве примера можно привести слушание Верховным Судом в 1829 году дела *Foster & Elam v. Neilson*, в котором рассматривались спорные моменты применения на территории США американо-испанского договора 1819 года (в том числе и передачу Флориды США)<sup>50</sup>. Председатель Верховного Суда дал следующую оценку договору: «Договор по своей природе представляет собой не законодательный акт, а контракт, заключенный между двумя государствами. Поэтому, как правило, сам по себе он не обладает юридическим эффектом... и может быть исполнен только суверенной властью соответствующей стороны договора. Однако в Соединенных Штатах установлен другой принцип. Наша конституция провозглашает, что договор является законом страны. Поэтому он должен рассматриваться в судах как эквивалент законодательного акта и действовать самостоятельно без помощи каких-либо законодательных положений. Но когда для реализации положений договора стороны прибегают к помощи более конкретных актов, когда договор адресует сам себя политическим, а не судебным структурам, в этом случае законодатель должен принять соответствующие меры по исполнению договора, прежде чем он станет правилом для суда»<sup>51</sup>.

Статья VI Конституции США гласит, что положения международных договоров не только представляют собой «верховный закон страны», но и «юридически обязывают» власти отдельных штатов. Таким образом, если между самоиспол-

нимым международным соглашением и законодательством какого-либо штата США возникнет противоречие, приоритет будет иметь самоисполнимое международное соглашение.

Так, в решении по делу *Asakura v. Seattle*. Верховный суд США, рассмотрев жалобу японского гражданина, проживающего в Соединенных Штатах, признал незаконным положение, изданное властями г. Сиэтла, которым запрещалась выдача лицензий иностранцам на занятие ростовщической деятельностью, так как этот нормативный акт нарушал, с точки зрения Суда, положения Договора о дружбе, торговле и мореплавании, заключенного между США и Японией в 1911 году. При вынесении решения Верховный суд опирался на статью Договора, в которой устанавливалось, что «граждане или другие субъекты одной из Высоких Договаривающихся Сторон будут иметь свободу въезжать, путешествовать и проживать на территории другой Стороны, заниматься торговлей в том же объеме, как и ее собственные граждане или субъекты». Суд признал положения этой статьи самоисполнимыми и не требующими какой-либо помощи со стороны федерального законодательства или законодательства штата для их применения в судах США. Таким образом было определено, что занятие ростовщичеством является одной из разновидностей «торговли» – термина, указанного в Договоре. Верховный суд США решил, что соответствующее положение нарушает Договор и должно быть отменено.<sup>52</sup>

В Рестейтменте права международных отношений закреплена следующая позиция о несамоисполнимых соглашениях: «международный договор США является несамоисполнимым: если: (а) из договора следует, что он не должен действовать в качестве внутреннего права без издания имплементирующих законодательных актов; (б) если Сенат при даче согласия на заключение договора либо Конгресс своей резолюцией требуют принятия имплементирующих законодательных актов; или (с) если издание имплементирующих законодательных актов требуется Конституцией»<sup>53</sup>. Кроме того, Верховный Суд США и суды штатов неоднократно выносили решения, которые закрепили понятие и условия несамоисполнимости международных договоров<sup>54</sup>.

Тем не менее, Л. Хенкин писал, что «независимо от того, признаются ли международные договоры самоисполнимыми или нет, они юридически связывают Соединенные Штаты. Независимо от того, самоисполнимы или нет положения таких договоров, они представляют собой верховный закон страны. Дж. Маршалл отмечал, что если нормы международных договоров несамоисполнимы, то они не могут представлять собой «юридические правила для суда»<sup>55</sup>.

Также необходимо учитывать, что в американском праве предполагается, что международные договоры США могут быть заключены в форме исполнительных соглашений (*executive agreements*)<sup>56</sup>. Исполнительными соглашениями

46 Robert Jackson. *The Supreme Court in the American System*. 1955. - P. 56.

47 См.: Шумилов В.М. *Правовая система США*. – 3-е изд. - М.: Международные отношения, 2013. - С. 303.

48 Подробнее об этом см.: Гаврилов В.В. *Действие норм международного права в правовой системе США // Журнал российского права*. – 2003. - № 2. - С. 116-127.

49 См.: Bederman D. J. *International Law Frameworks*. N. Y., 2001. - P. 164.

50 *Foster & Elam v. Neilson*, 27 U.S. 2 Pet. 253 (1829).

51 *Foster & Elam v. Neilson*, 27 U.S. 2 Pet. 253 (1829).

52 *Asakura v. City of Seattle*, 265 U.S. 332 (1924).

53 Рестейтмент права международных отношений США; [пер. с англ. – Т.Ф. Аккурин]. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. - С. 17-18.

54 См., например: *Foster & Elam v. Neilson*, 27 U.S. 2 Pet. 253 (1829); *Curran v. City of New York*, 191 Misc. 229, 77 N.Y.S. 2d 206, 212 (Sup. Ct. 1947); *Sei Fujii v. State of California*, 38 Cal. 2d 718, 242 P. 2d 617 (1952) и др.

55 Henkin L. *Foreign Affairs and the United States Constitution*. Second Edition. Oxford, 1996. - P. 203-204.

56 Как написано в статье «*Treaties vs. Executive Agreements: When Does Congress Get a Vote?*» // *The Wall Street Journal* - Mar 10, 2015, количество исполнительных соглашений имеет тенденцию к возрастанию: 52,9% международных договоров были заключены в форме исполнительных соглашений в 1839 – 1889 гг., тогда как в 1939 – 1989 гг. таких соглашений стало 94,3%.

считаются такие договоры, которые заключены Президентом США с иностранным государством, для которых согласие Сената не обязательно, достаточно исполнительного приказа (executive order) Президента. В основном выделяют два вида подобных соглашений: а) с учетом одобрения Конгресса простым большинством голосов (congressional executive agreements)<sup>57</sup>, и б) без согласия Конгресса, которые осуществляются Президентом США в рамках своих полномочий главы исполнительной власти, руководителя внешней политики или главнокомандующего (freestanding executive agreements)<sup>58</sup>.

В первом случае это акты Конгресса, принятые во исполнение международных обязательств США, и одобренные большинством обеих Палат Конгресса, а затем подписанные Президентом. Де факто это альтернатива процедуры заключения международных договоров США в соответствии со ст. II Конституции. Чаще всего это используется в случаях, когда Сенат может проголосовать в ходе ратификации против участия США в международном договоре. Обязательно обращение Президента США к Конгрессу за согласием на заключение исполнительного соглашения в тех случаях, когда необходимо выделить из бюджета страны определенные средства (ассигнования) на реализацию данного соглашения, или, когда требуется согласие Конгресса на участие США в международной организации.

Напомним, что примерами первого вида соглашений являются Северо-Американский договор о свободной торговле (НАФТА)<sup>59</sup> и участие США во Всемирной торговой организации (ВТО)<sup>60</sup>. Во втором случае, примерами могут служить международное сотрудничество с государствами Организации Североатлантического договора (НАТО)<sup>61</sup>, которое оформлялось в США через исполнительные соглашения без одобрения Конгресса, а также соглашения об установлении дипломатических отношениях или соглашения на мире или перемирии (например, Парижское Соглашение 1973 года о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме<sup>62</sup> или Ялтинские или Потсдамские соглашения 1945 года) и другие различные договоры, среди которых большое место занимают секретные исполнительные соглашения<sup>63</sup>.

В Конституции США такие исполнительные соглашения не упоминаются, но в сложившейся практике они уже достаточно долго применяются президентской администрацией.

Президент, например, самостоятельно заключает соглашения о размещении американских военных баз за рубежом. Самое любопытное то, что исполнительные соглашения Президента США в рамках своих полномочий (freestanding executive agreements) юридически стоят выше, чем исполнительные соглашения подписанные с учетом одобрения Конгресса (congressional executive agreements)<sup>64</sup>.

Конгресс пытался поставить под свой контроль исполнительные соглашения Президента в рамках своих полномочий, так в 1972 году был принят Case Act of 1972 (1 U.S.C. §112b (Pub. L. 92-403, § 1)<sup>65</sup>, который требовал, чтобы все международные соглашения передавались Конгрессу не позднее 60 дней после вступления в законную силу, а соглашения, заключенные министрами и ведомствами США, в течении 20 дней<sup>66</sup>. Оценка степени эффективности данного закона различна, так, В.И. Лафитский считает, что она высока<sup>67</sup>, а американские авторы, наоборот, считают, что все Президенты США всячески стараются игнорировать Конгресс в случае принятия подобного соглашения<sup>68</sup>.

Показательным служит решение Верховного Суда 1981 года по делу *Dames & Moore v. Regan*<sup>69</sup> в связи с соглашением, заключенным Президентом Д. Картером с Ираном об освобождении американских заложников. По этому соглашению американские сотрудники и дипломаты были освобождены при условии, что США отменит все судебные решения об аресте иранских активов в США и запретит рассматривать подобные дела в американских судах, а будет рассматривать их только в международных третейских арбитражах. Верховный суд поддержал решение Президента и указал, что согласия Сената не требовалось, так как Президент действовал в рамках закона, принятого Сенатом, который наделял его особыми, чрезвычайными полномочиями. В отношении второй части соглашения, по которой Президент аннулировал все иски в судах США в отношении Ирана, Верховный суд решил, что это решение Президента соответствует целям защиты интересов американских граждан и это соответствует давней и непрерывной практике урегулирования Президентом США с согласия Конгресса международных споров с участием граждан США. Хотя в данном случае, в соответствии с конституционными прерогативами Президента согласия Конгресса не требуется<sup>70</sup> Верховный суд по этому поводу так написал в своем решении: «практика, осуществляемая Президентом систематически, непрерывно, в течение длительного времени и в ведома Конгресса, которая никогда прежде не ставилась под сомнение... может

57 См., например: *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654 (1981).

58 См., например: *United States v. Pink*, 315 U.S. 203 (1942) – одобрение Верховным судом «соглашения Рузвельта – Литвинова», которое в том числе, признавало Советское правительство законным. Одним из важных обоснований для вынесения решения 1942 года было одно из решений суда 1939 года (*United States v. Curtiss-Wright Corp.*, 299 U.S. 304 (1939)), которое подразумевало наличие широких полномочий у Президента США в межгосударственных отношениях.

59 North American Free Trade Agreement, NAFTA. Соглашение НАФТА было подписано 17 декабря 1992 года и вступило в силу 1 января 1994 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Welcome>.

60 World Trade Organization (WTO). Созданная 1.01.1995 г. на основе Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), заключенного в 1947 году. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.wto.org/>.

61 См.: Henkin L. *Foreign Affairs and The Constitution*. Mineola, 1972, p.182 – Президент США подписал более 10 тысяч исполнительных соглашений в рамках the North Atlantic Treaty.

62 Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam, was a peace treaty signed on January 27, 1973.

63 См.: The Constitution - Executive agreements. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.americanforeignrelations.com/A-D/The-Constitution-Executive-agreements.html>

64 См., например: *United States v. Klein*, 80 U.S. 128 (1871).

65 Case Act of 1972 (1 U.S. Code § 112b - United States international agreements; transmission to Congress (Pub. L. 92-403, § 1, 1972, 86 Stat. 619; amended Pub. L. 95-45, § 5, June 15, 1977, 91 Stat. 224; Pub. L. 95-426, title VII, § 708, Oct. 7, 1978, 92 Stat. 993; Pub. L. 103-437, § 1, Nov. 2, 1994, 108 Stat. 4581; Pub. L. 108-458, title VII, § 7121(b)-(d), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3807, 3808).

66 См.: Reporting International Agreements to Congress under Case Act // US Department of State. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.state.gov/s/l/treaty/caseact/>.

67 Лафитский В. Конституционный строй США. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Статут, 2011. - С. 286.

68 См.: The Constitution - Executive agreements. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.americanforeignrelations.com/A-D/The-Constitution-Executive-agreements.html> и Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements: International Commitments in a System of Shared Powers, by G.S. Kurtz and J.S. Peake/ Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009.

69 См.: *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654 (1981).

70 Restatement of the law the foreign relations law of the United States (Third) § 115 (4), Reporter s Note 6, - P. 69.



считаться глоссой<sup>71</sup> к понятию «исполнительная власть», которая предоставлена Президенту разделом I, статьи II Конституции США»<sup>72</sup>.

Таким образом, Верховный суд США подтвердил, что у Президента есть так называемые автономные полномочия, в соответствии с которыми он не нуждается в одобрении своих соглашений со стороны Конгресса. К таким полномочиям, например, относится право Президента назначать послов или признавать иностранные государства. Любопытным примером утверждения такого вида соглашений может быть рассмотрение в 1942 году дела *United States v. Pink*<sup>73</sup>. Верховный суд США признал правомерным «соглашение Рузвельта – Литвинова», в котором США признавало советское правительство в качестве законного представителя России и передавало права на все находящиеся в США активы, на которые могло претендовать советское правительство, правительству США. Суд в своем обосновании высказался, что только Президент имеет право на признание правительства другого государства и что акт признания может иметь некоторые обременения, так как акт признания не носит абсолютного характера.

Не менее важным и интересным было рассмотрение дела *United States v. Belmont*<sup>74</sup> Верховным судом США, в рамках которого на рассмотрение Суда был поставлен вопрос о юридической силе исполнительного соглашения, заключенного Президентом Ф. Рузвельтом, без одобрения Сената, с Правительством СССР, противоречащего публичному порядку штата Нью-Йорк. Принимая решение, Верховный суд США, в соответствии со статьей VI Конституции, еще раз подтвердил, что международные договоры вместе с Конституцией США составляют верховное право страны, следовательно, это правило распространяется и на все другие виды международных документов и соглашений, в том числе и на исполнительные соглашения. В силу того, что федеральное правительство имеет верховенство в сфере международных отношений над штатами, поэтому никакие власти штатов не могут вмешиваться или ограничивать в прерогативу федеральных властей в области международных дел. Поэтому исполнительные соглашения Президента США обладают равной юридической силой с международными договорами США в рамках федеральной правовой системы и имеют верховенство перед всеми противоречащими им законами штатов.

В целом проблема соотношения норм международно-правовых договоров и внутригосударственного права США по сегодняшний день не имеет однозначной трактовки. Есть целый ряд судебных решения Верховного Суда США, которые по-разному рассматривают ситуацию с воздействием международного права на внутригосударственное право США.

Еще в 1804 году Верховный суд США рассмотрел дела *Murray v. The Charming Betsey*. В своем решении Суд определил, что толковать акт Конгресса нельзя так, чтобы это привело к нарушению норм международного права<sup>75</sup>. Это получило название принципа толкования *The Charming Betsy*,

который был сформулирован следующим образом - применение и толкование внутригосударственных статутов и актов Конгресса должны происходить таким образом, чтобы интерпретация не находилась в противоречии с уже существующими нормами международного права, принятыми США<sup>76</sup>.

В последующих решениях Верховного суда четко прослеживается мысль о том, что любые нормы международного права не могут быть выше положений Конституции США, так, например, в деле 1957 года *Reid v. Coven*, было отмечено, что право на суд присяжных и право на надлежащую правовую процедуру, как конституционные положения, имеют высшую силу по отношению к нормам международного договора<sup>77</sup>. Это же положение нашло свое подтверждение в статье 115 (3) Рестейтменте права международных отношений США в следующей формулировке: «Нормы международного права и положения международных договоров США не приобретают силу закона США, если они не соответствуют Конституции Соединенных Штатов»<sup>78</sup>.

Верховный Суд в соответствии со статьей VI Конституции США<sup>79</sup> в 1888 году в деле *Whitney v. Robertson* сформулировал принцип равенства международно-правовых и внутригосударственных источников по юридической силе, а именно: в случае противоречия между этими источниками действуют «более поздние» (*last-in time rule*) по дате принятия<sup>80</sup>. Иными словами, в случае конкуренции нормы Акта Конгресса и правовой нормы международного договора необходимо применять последний по времени принятия<sup>81</sup>. При этом важно помнить, что «более поздний по времени принятия закон, который прекращает действие ранее принятого договора, не может аннулировать любые права, возникшие в соответствии с этим международным соглашением», а также, что «нормы акта Конгресса никогда не следует толковать в качестве положений, нарушающих международное право, до тех пор, пока возможно их другое толкование»<sup>82</sup>. В Рестейтменте права международных отношений США в статье 115 (1) это сформулирована так: «(1) (a) В иерархии правовых норм США акт Конгресса имеет преимущественную силу по отношению к ранее существовавшей норме международного права или положению международного договора, если цель такого акта по изменению ранее существовавшей нормы международного права или международного договора не могут быть достоверным образом соотнесены между собой»<sup>83</sup>. Более того, рестейтмент также закрепляет следующее важнейшее положение: «(b) если норма международного права или положения международного договора прекращают свое действие в качестве внутреннего права, то это освобождает США от международных обязательств или последствий нарушения таких обязательств»<sup>84</sup>.

71 Глосса – толкование непонятого слова или выражения, научный комментарий законов или судебных решений. - См.: Хачатуров Р.Л. Юридическая энциклопедия. – Тольятти: Волжский университет им. В.Н.Татищева, 2004. - Т. 2. - С. 218.

72 См.: *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654 (1981). В данном случае Верховный суд США опирался на особое мнение судьи Джексона по делу *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

73 См.: *United States v. Pink*, 315 U.S. 203 (1942).

74 См.: *United States v. Belmont*, 301 U.S. 324 (1937).

75 См.: *Murray v. The Charming Betsey*, 6 U.S. 64, 118 (1804) и (§114, 115(1)(a) of the Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the US (1987).

76 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://definitions.uslegal.com/c/charming-betsy-canon/>.

77 См.: *Reid v. Coven*, 354 U.S. 1, 19 n. 38 (1957).

78 Ст. 115 (3) Рестейтмента права международных отношений США; [пер. с англ. – Т.Ф. Акчурин]. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. - С. 19.

79 Constitution of the United States of America, Article VI, Section 2 [1787].

80 *Whitney v. Robertson*, 124 U.S. 190 (1888).

81 *Burnham W. Introduction to the Law and Legal System of the United States*. – St. Paul, Minn: West Publishing Co, 3d ed., 2002. - P. 1061.

82 *Bederman D. J. International Law Frameworks*. N. Y., 2001. - P. 165.

83 т. 115 (1) (a) Рестейтмента права международных отношений США; [пер. с англ. – Т.Ф. Акчурин]. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. - С. 18-19.

84 Ст. 115 (1)(b) Рестейтмента права международных отношений США; [пер. с англ. – Т.Ф. Акчурин]. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. - С. 19.

Что означает: в случае несомоисполнимого договора, нормы этого договора не будут иметь никакого преимущества без соответствующего акта Конгресса США, который имплементирует данное соглашение.

Необходимо отметить роль Верховного суда США в определении соотношения полномочий органов федеральной власти и органов государственной власти отдельных штатов в области международного права. Так, в деле *American Insurance Association v. Garamendi*, 539 U.S. 396 (2003), Верховный суд лишил законной силы статут Калифорнии (*Holocaust Victim Insurance Relief Act (HVIRA)*), запретив Законодательному Собранию штата вмешиваться в полномочия и суверенитет федерального правительства над международными отношениями, установленные Статьей 1 Конституции США<sup>85</sup>. Более того, ранее, в 1968 году, Верховный Суд полностью запретил нарушать штатам федеральную сферу права международных отношений даже тогда, когда законы штатов не находятся в противоречии ни с одним федеральным международным соглашением или федеральным статутом, касающимся международных отношений, так как штаты не вправе заниматься международными отношениями, которые Конституция определяет как полномочия Президента и Конгресса<sup>86</sup>.

Существенную роль в формировании общего понимания роли и места международного права во внутрисудебном праве США играют и решения высших судов штатов и федеральных апелляционных судов. Так в 1952 году Верховный суд Калифорнии в деле *Sei Fujii v. State of California* признал, что в соответствии с клаузулой о верховенстве федерального права, международные договоры признаются верховным правом США, однако при этом международный договор «не заменяет противоречащие ему местные законы автоматически, если положения данного международного договора не имеют самостоятельной исполнительной силы»<sup>87</sup>. Суд при рассмотрении данного дела установил, что Преамбула и Устав ООН не являются самоисполнимыми договорами, т.к. они просто декларируют общие задачи и цели ООН, а, следовательно, «не имеют целью установить юридические обязанности для отдельных стран-членов ООН или предоставить права частным лицам». В решении суда было отмечено, что страны - члены ООН «обязуются сообща и самостоятельно предпринимать действия в рамках сотрудничества с ООН, направленные на достижение поставленных целей» в области равноправия. Кроме того, «предполагалось, что для реализации провозглашенных принципов некоторым нациям в будущем придется предпринять надлежащие законодательные действия, ... нет никаких указаний на то, что данные положения должны были стать нормами права, подлежащими применению в судах этой страны после ратификации Устава ООН»<sup>88</sup>.

Напомним, что, как мы говорили выше, право на установление самоисполнимости договора принадлежит в США Сенату, который анализируя содержание международного договора, делает заключение об этом, однако суды в США, принимая во внимание это суждение Сената и уважая его, оставляют за собой последнее слово по поводу признания конкретного договора самоисполнимым.

В 1988 году в США было рассмотрено дело *United States v. Palestine Liberation Organization*.<sup>89</sup> Суд должен был дать оценку правомерности действий Генерального прокурора Соединенных Штатов, закрывшего представительство Организации освобождения Палестины (ООП) при ООН в Нью-Йорке, в соответствии и во исполнении федерального Антитеррористического акта 1987 г.<sup>90</sup>, что вступило в противоречие с обязательствами США по международному договору о штаб-квартирах Организации Объединенных Наций<sup>91</sup>. Окружной апелляционный федеральный суд, опираясь на Акты Конгресса<sup>92</sup>, решил, что у Генерального прокурора, как и иного государственного органа нет соответствующих полномочий для совершения действий, которые противоречат международному договору США о штаб-квартирах. Таким образом, федеральный суд признал незаконность и неправомочность действий Генерального прокурора и тот факт, что международный договор в этом случае обладает верховенством над более поздним Актом Конгресса (Антитеррористическим актом 1987).

В заключении хотелось бы отметить следующее:

1. При конкуренции норм права штатов и норм международных договоров международные договоры имеют несомненное верховенство в правовой системе США, так как они относятся к федеральному праву. В деле 1924 года *Asakura v. City of Seattle* Верховный суд подтвердил этот принцип<sup>93</sup>.

2. Все формы норм международного права должны соответствовать и подчиняться требованиям Конституции США. В качестве примера можно привести решение Верховного суда 1957 года по делу *Reid v. Covert*<sup>94</sup>, в котором суд постановил, что закрепленные в Конституции США принципы надлежащей правовой процедуры и право граждан на суд присяжных имеют преимущественную силу по отношению к положениям международного договора. Таким образом, Конституция занимает в иерархии источников права США более высокое место, чем международные договоры США.

3. Нормы ратифицированных международных договоров находятся на одном уровне с федеральными статутами в иерархии источников права, а это означает, что в случае коллизии действует более поздняя норма (*last-in time rule*). Так, например, в 1888 году по делу *Whitney v. Robertson*<sup>95</sup> Верховный суд принял решение о том, что действует более поздний акт Конгресса, так как он был принят после ратификации Конгрессом договора, хотя и противоречил этому договору.

4. Федеральные статуты, по общему правилу, выше исполнительных соглашений. Наглядным примером этого может служить решение Верховного суда по делу *United States*

85 См.: *American Insurance Association v. Garamendi*, 539 U.S. 396 (2003).

86 *Zschernig v. Miller*, 389 U.S. 429 (1968).

87 *Sei Fujii v. State of California*, 38 Cal.2d 718 (1952).

88 *Sei Fujii v. State of California*, 38 Cal.2d 718 (1952).

89 *United States of America v. Palestine Liberation Organization* 695 F. Supp. 1456 (S.D. N.Y. 1988).

90 Anti-terrorism Act of 1987 (the "ATA") - Title X of the Foreign Relations Authorization Act for Fiscal Years 1988-89. Pub.L. 100-204, §§ 1001-1005, 101 Stat. 1331, 1406-07; 22 U.S.C.A. §§ 5201- 5203 (West Supp. 1988). It is attached hereto as Appendix A.

91 Agreement Between the United States and the United Nations Regarding the Headquarters of the United Nations (the "Headquarters Agreement"). G.A.Res. 169 (II), 11 U.N.T.S. 11, No. 147 (1947). 61 Stat. 756, T.I.A.S. No. 1676, authorized by S.J.Res. 144, 80th Cong., 1st Sess., Pub.L. 80-357, set out in 22 U.S.C. § 287 note (1982).

92 H.Con.Res. 75, 79th Cong., 1st Sess., 59 Stat. 848 (1945); Anti-terrorism Act of 1987 (the "ATA") - Title X of the Foreign Relations Authorization Act for Fiscal Years 1988-89. Pub.L. 100-204, §§ 1001-1005, 101 Stat. 1331, 1406-07; 22 U.S.C.A. §§ 5201- 5203 (West Supp. 1988). It is attached hereto as Appendix A.

93 *Asakura v. City of Seattle*, 265 U.S. 332 (1924).

94 *Reid v. Covert*, 354 U.S. 1 (1957).

95 *Whitney v. Robertson*, 124 U.S. 190 (1888).

v. *Guy W. Capps, Inc.*<sup>96</sup>, в котором было отмечено, что положения законодательного акта имеют преимущественную силу по сравнению с противоречащими ему положениями исполнительного соглашения.

5. В случае возникновения юридической коллизии, возникшей по поводу норм международных договоров США и других источников права в США, спор вправе рассматривать только федеральные суды Соединенных Штатов, так как в соответствии с клаузулой о верховенстве права Конституция и федеральные статуты, а также «все договоры, которые заключены или будут заключены от имени США, являются «верховным правом страны»<sup>97</sup>.

6. Нормы несоизмеримых международных договоров должны быть имплементированы в правовую систему США соответствующими актами Конгресса.

7. Единообразное понимание и применение норм международных договоров США объясняется не только формированием единообразной судебной практики Верховным судом США и иными федеральными судами, но и наличием такого правового средства, как Рестейтмент права международных отношений США 1987 года, который обобщил, истолковал, сформировал единообразное конвенциональное понимание норм международного права юридическим сообществом США.

#### Пристатейный библиографический список

1. Акчурин Т.Ф. Американский институт права и его влияние на развитие современной американской правовой системы // *Евразийский юридический журнал*. – 2016. – № 1.
2. Акчурин Т.Ф. Вторичные источники права США: аналитический обзор / *Международный правовой курьер*. – 2016. – № 2.
3. Гаврилов В.В. Действие норм международного права в правовой системе США // *Журнал российского права*. – 2003. – № 2.
4. Лафитский В. Конституционный строй США. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2011.
5. Лафитский В.И. Вопросы международного права в Конституции США // *Ежегодник международного права* – 1980. М., 1981.
6. Рестейтмент права международных отношений США 1987 года; [пер. с англ. – Т.Ф. Акчурин]. – М.: Инфо-тропик Медиа, 2016.
7. Хачатуров Р.Л. *Юридическая энциклопедия*. – Тольятти: Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2004. – Т. 2.
8. Шумилов В.М. *Правовая система США*. – 3-е изд. – М.: Международные отношения, 2013.
9. Bederman D. J. *International Law Frameworks*. – N. Y., 2001.
10. *Black's Law Dictionary* 8th ed. (West Group, 2004), (Bryan A. Garner, editor).
11. Burnham W. *Introduction to the Law and Legal System of the United States*. – St. Paul, Minn: West Publishing Co, 3d ed., 2002.
12. *Case citations to the Restatement of the Law Cumulative Annual Supplement. For Use In 2014. Reporting Cases Through June 2013 That Cite (This Supplement contains*

all citations to the Restatement of the Law Second, Foreign Relations Law of the United States, and the Restatement of the Law Third, The Foreign Relations Law of the United States. For subsequent citations, see also the Interim Case Citations to the Restatements and Principles of the Law pamphlets designated for use with the 2014 Pocket Parts and Supplements)/ Publications Director: Marianne McGettigan Walker/The American Law Institute, 4025 Chestnut Street, Philadelphia, PA 19104, St. Paul, MN: American Law Institute publishers, 2014.

13. Christian L. Wictor ed. *Unperfected Treaties of The United States, 1776-1976*. 1979.
14. Gerald Fitzmaurice, *Some Problems regarding the Formal Sources of International Law*, 1958.
15. Henkin L. *Foreign Affairs and The Constitution*. Mineola, 1972.
16. Henkin L. *Foreign Affairs and the United States Constitution*. Second Edition. Oxford, 1996.
17. *International Law / Barry E.Carter, Philip R. Trimble* – Little, Brown and Company Law and Business Education, 1995.
18. *International Law in the U.S. Legal System*. – Oxford University Press, 2013.
19. *International Law: Cases and Materials / Lori Fisler Damrosch, Louis Henkin, Richard Crawford Pugh, Oscar Schacher, Hans Smit* – West Group, 2009.
20. *International Law: norms, actors, process: a problem-oriented approach / Jeffrey L. Dunoff, Steven R.Rather, David Wippman* – Aspen Publishers, 2010.
21. J.L. Brierly, *The Law of Nations*. P. 17 / H. Waldock, 6th ed. 1963.
22. Robert Jackson. *The Supreme Court in the American System*. 1955
23. Stephen C.McCaffrey. *Understanding International Law / LexisNexis*, 2006.
24. Bradley, Curtis A. *International Law in the U.S. Legal System*. – Oxford University Press, 2013.
25. *Teacher s Manual to International Law: Cases and Materials / Lori Fisler Damrosch, Louis Henkin, Sean D.Murthy, Hans Smit* – West, 2010.
26. *The Constitution – Executive agreements*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.americanforeignrelations.com/A-D/The-Constitution-Executive-agreements.html>.
27. *Treaties vs. Executive Agreements: When Does Congress Get a Vote?* //The Wall Street Journal - Mar 10, 2015.
28. *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements: International Commitments in a System of Shared Powers*, by G.S. Kurtz and J.S. Peake/ Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009.

<sup>96</sup> *United States v. Guy W. Capps, Inc.*, 348 U.S. 296 (1955).

<sup>97</sup> См., например: *Paquete Habana*; *The Lola*, 175 U.S. 677 (1900).

## ГАНЗОРИГ Даваасамбуу

адъюнкт кафедры управления органами расследования преступлений ФГКО ВПО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

### ЧАСТНАЯ МЕТОДИКА РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ В МОНГОЛИИ: ЗНАЧЕНИЕ И НЕКОТОРЫЕ ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ

Ставится вопрос об актуальности разработки и совершенствования криминалистической методики расследования преступлений, предлагается принять за основу принцип этапности расследования. Обосновывается необходимость выделения в частной методике предварительного этапа расследования.

Ключевые слова: преступления против избирательных прав, противодействие расследованию преступлений, частная методика расследования преступлений, доследственная проверка, проверочный этап расследования.

## GANZORIG Davaasambuу

military post-graduate at the department of crime investigating institutions management, Academy of Management, Ministry of Interior of the Russian Federation

### PRIVATE TECHNIQUE OF INVESTIGATION OF CRIMES AGAINST ELECTORAL RIGHTS IN MONGOLIA: THE IMPORTANCE AND SOME PRINCIPLES OF ITS FORMATION

The question about the relevance of developing and improving forensic techniques of investigation of crimes, it is proposed to be based on the principle of phasing of the investigation. The necessity of selection in the private methods of the preliminary stage of the investigation.

Keywords: crimes against electoral rights, counteraction to investigation private technique of investigation of crimes, investigation verification the verification phase of the investigation.



Ганзориг Д.

Вопросы разработки и совершенствования криминалистических методик расследования различных видов преступлений всегда находились в центре внимания ученых-криминалистов. Несмотря на то, что в Монголии наука криминалистика является относительно молодой<sup>1</sup>, ее рекомендации в области методико-криминалистического обеспечения расследования преступлений, равно как технико-, тактико-криминалистического обеспечения, востребованы следственной практикой. Профессор Ж. Болдбаатар прямо ставит вопрос о необходимости должного научно-методического подхода к расследованию преступлений, подготовке научно-криминалистических рекомендаций для следователей и дознавателей. Без этого, по его мнению, невозможно судить о качестве расследования уголовных дел и в целом об эффективном противодействии преступности<sup>2</sup>.

Серьезное внимание, которое уделяют исследователи проблемам криминалистической методики расследования преступлений, объясняется, прежде всего, задачами, стоящи-

ми перед криминалистической наукой – обеспечение следственной практики современным арсеналом средств, методов и приемов, позволяющим успешно раскрывать и расследовать преступления, а также стремлением ученых внести свою лепту в дело борьбы с преступностью. Мы разделяем взгляды И.А. Цховребова по поводу того, что научный потенциал ученых-криминалистов в этом направлении должен сводиться к тому, чтобы предложить практикам рекомендации по производству расследования, ориентированные на современные условия следственной практики, изменившиеся правовой режим и социальные отношения<sup>3</sup>.

Криминалистическая методика считается наиболее динамично развивающимся разделом в системе науки криминалистики, поскольку в нем разрабатываются методики расследования различных родов, видов и разновидностей преступлений. При этом они постоянно дополняются новыми знаниями, более эффективными технико- и тактико-криминалистическими рекомендациями, без которых невозможно осуществлять расследование преступлений. Активная работа ведется и по разработке принципиально новых частных методик расследования преступлений.

Обоснованно предположить, что в настоящее время количество существующих криминалистических методик расследования отдельных видов преступлений исчисляется сотнями. При этом их разработка и совершенствование продолжается. Например, сделанные нами обобщения научных исследований в области методики расследования отдельных видов преступлений, позволяют утверждать, что в России ежегодно за-

1 Преподавание криминалистики в учебных заведениях Министерства юстиции внутренних дел Монголии началось с середины 70-х гг. Первая кандидатская диссертация по криминалистике, подготовленная монгольским ученым С. Бадарч, была защищена в 1983 г. в Академии МВД СССР (Бадарч С. Применение криминалистических средств и методов в практике борьбы с преступностью в Монгольской Народной Республике (история и современное состояние): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1983). В головном ведомственном вузе в Монголии – Университете правоохранительной службы (образован в 1933 г.) кафедра криминалистики стала самостоятельной лишь в 2000 г. В настоящее время среди монгольских ученых-криминалистов насчитывается около 50 кандидатов юридических наук по криминалистике, среди них 20 – это специалисты в области методики расследования преступлений.

2 Болдбаатар Ж. Деятельность следователя по расследованию нераскрытых преступлений. – Улан-Батор, 1999. – С. 48 (на монгольском языке).

3 Цховребова И.А. Некоторые проблемы разработки методики расследования отдельных видов преступлений // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: матер. межвуз. науч.-прак. конф.: в 2-х ч. Ч. 2. – М., 2007. – С. 235.

щищается порядка 10-15 диссертационных исследований по данной тематике. В Университете правоохранительной службы Монголии и Монгольском государственном университете, где обучаются сотрудники полиции, также осуществляется научная деятельность в области методики расследования преступлений. Только в 2016 г. было подготовлено 127 магистерских и кандидатских диссертаций, из которых 32 посвящены вопросам расследования отдельных видов преступлений<sup>4</sup>. И даже с учетом этого разработка частных криминалистических методик расследования отдельных видов преступлений остается актуальной и для России, и Монголии.

В качестве аргументов в пользу необходимости разработки и совершенствования частных методик расследования преступлений профессор О.Я. Баев приводит следующее: постоянно возникают новые способы совершения преступлений, ученые не успевают обобщить «передовой криминальный опыт»; последовательно криминализируются отдельные виды правонарушений, ранее не признававшиеся преступными<sup>5</sup>. Мы полностью поддерживаем приведенный тезис.

Уместно отметить, что, например, в России только в 2016 г. криминализовано 11 новых деяний: нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию (ст.116.1 введена Федеральным законом от 03.07.2016 №323-ФЗ); мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию (ст.158.1 УК РФ введена Федеральным законом от 03.07.2016 №323-ФЗ); организация деятельности по привлечению денежных средств и (или) иного имущества (ст.172.2 УК РФ введена Федеральным законом от 30.03.2016 №78-ФЗ); привлечение денежных средств граждан в нарушение требований законодательства Российской Федерации об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (ст.200.3 УК РФ введена Федеральным законом от 01.05.2016 №139-ФЗ); посредничество в коммерческом подкупе (ст.204.1 УК РФ введена Федеральным законом от 03.07.2016 №324-ФЗ); мелкий коммерческий подкуп (ст.204.2 УК РФ введена Федеральным законом от 03.07.2016 №324-ФЗ); несообщение о преступлении (ст.205.6 УК РФ введена Федеральным законом от 06.07.2016 №375-ФЗ); склонение спортсмена к использованию субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте (ст.230.1 УК РФ введена Федеральным законом от 22.11.2016 №392-ФЗ); использование в отношении спортсмена субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте (ст.230.2 УК РФ введена Федеральным законом от 22.11.2016 №392-ФЗ); мелкое взятничество (ст.291.2 УК РФ введена Федеральным законом от 03.07.2016 №324-ФЗ); акт международного терроризма (ст.361 УК РФ введена Федеральным законом от 06.07.2016 №375-ФЗ). Очевидно, что следственная практика нуждается не только в постоянном обобщении передового опыта расследования данных преступлений, но и научных рекомендациях по их раскрытию и расследованию.

То же можно сказать и в отношении новых видов преступлений, ответственность за которые предусмотрена уголовным законом Монголии. Так, за 15-летний период действия УК Монголии<sup>6</sup> в него было включено 17 новых видов преступлений, среди которых терроризм (ст.178<sup>1</sup> УК Монголии введена Законом Монголии от 01.02.2008), финансирование терроризма (ст.178<sup>2</sup> УК Монголии введена Законом Монголии от 01.02.2008), публичный призыв к терроризму (ст.178<sup>3</sup> УК Монголии введена Законом Монголии от 01.02.2008), отмывание денег (ст.166<sup>1</sup> УК Монголии введена Законом Монголии от

24.12.2009), незаконное обогащение (ст.270<sup>1</sup> УК Монголии введена Законом Монголии от 19.01.2012), незаконное использование внутренних сведений при участии в торгах (ст.166<sup>2</sup> УК Монголии введена Законом Монголии от 16.01.2014), злоупотребления на рынке ценных бумаг (ст.166<sup>3</sup> УК Монголии введена Законом Монголии от 16.01.2014) и др.

Следует отметить, что в отношении преступлений против избирательных прав граждан Монголии законодатель «ведет особую государственную политику», расширяя перечень таких преступлений. Так, в 2011 г. были криминализованы такие деяния, как организация заговора по захвату государственной власти с целью злоупотребления выборами (ст.82<sup>1</sup> УК Монголии введена Законом Монголии от 15.12.2011), незаконное дополнительное голосование в референдуме и выборах (ст.130<sup>1</sup> УК Монголии введена Законом Монголии от 15.12.2011).

Следователи, дознаватели, прокуроры и судьи Монголии также как и их российские коллеги остро испытывают недостаток в научных рекомендациях криминалистики, в частности, по расследованию новых видов преступлений. Следует добавить, что серьезным основанием для разработки и дополнения существующих частных методик расследования преступлений также выступает изменяющееся законодательство по вопросам регулирования уголовно-процессуальной деятельности.

Например, относительно российского уголовно-процессуального закона следует заметить, что за 2002-2016 гг. законодателем было принято 208 федеральных законов, которые содержали более полутора тысяч положений по его изменению<sup>7</sup>. Многие из этих дополнений обусловили необходимость совершенствования частных методик расследования преступлений. Речь идет о новой форме предварительного расследования – сокращенное дознание (гл.32.1 УПК РФ), расширенном перечне процессуальных действий при проверке сообщений о преступлениях (ст.144 УПК РФ), новом следственном действии – получении информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами (ст.186.1 УПК РФ), изменении порядка участия понятых в следственных действиях (ст.170 УПК РФ), обязательном участии специалиста при изъятии электронных носителей информации (ст.ст.182, 183 и др. УПК РФ), особом порядке принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (гл.40.1 УПК РФ).

Вопросы подследственности – определение формы досудебного производства по уголовному делу, конкретного органа предварительного расследования, который будет осуществлять следствие или дознание по уголовному делу – также должны учитываться в частной криминалистической методике расследования. Между тем, порядок, связанный с определением формы предварительного расследования и субъекта расследования, достаточно часто корректируется законодателем (в 2002-2016 гг. принято 70 федеральных законов, которые внесли изменения и дополнения в ст.ст.150, 151 УПК РФ). Безусловно, эти изменения должны находить соответствующее отражение в содержании криминалистической методики расследования преступлений.

Монгольский законодатель «более сдержан» в вопросах изменения законодательства, регулирующего уголовно-процессуальную деятельность, тем не менее, за период 2002-2016 гг. УПК Монголии<sup>8</sup> дополнен 20 законами, которые касаются более 100 его положений. Некоторые из них существенно повлияли на порядок уголовно-процессуальной деятельности.

4 Данные получены по официальному запросу в Научный центр Университета правоохранительной службы Монголии.

5 Баев О.Я. Основы криминалистики. – М., 2009. – С. 225.

6 Уголовный кодекс Монголии: Закон Монголии от 03.01.2002 (ред. от 07.08.2015).

7 Первый - Федеральный закон от 29.05.2002 №58-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», последний – Федеральный закон от 19.12.2016 №457-ФЗ «О внесении изменений в статьи 44 и 246 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

8 Уголовно-процессуальный кодекс Монголии: Закон Монголии от 10.01.2002 (ред. от 09.09.2016).

В этом плане можно привести такие новеллы, как прекращение уголовного дела в случае, если лицо, совершившее преступление небольшой тяжести, добровольно признало свою вину и возместило ущерб (ст.24.1.5 УПК Монголии введена Законом Монголии от 09.08.2007); секретарь судебного заседания вправе фиксировать ход заседания на аудио-, видео носители (ст.253.10 УПК Монголии введена Законом Монголии от 24.04.2014) и др. Отметим, что данные поправки и дополнения принципиально не повлияют на содержание частной методики расследования отдельных видов преступлений. Однако, как отмечалось, вопросы подследственности непосредственно связанные с методикой расследования преступлений и должны находить в ней отражение. При этом в течение 2007-2014 гг. ст.26 («Органы, производящие дознание»), ст.27 («Органы, производящие следствие») УПК Монголии дополнены пятью законами, что для монгольского законодателя необычно много.

Современные условия следственной практики, включая изменившиеся правовой режим, общественные отношения, переориентацию нравственных ценностей, особенности национального менталитета групп населения, безусловно, должны также учитываться при разработке криминалистических методик расследования преступлений. Появление ранее неизвестных способов совершения и сокрытия преступлений, наличие высокого уровня противодействия расследованию приводит к возникновению иных механизмов формирования доказательств, изменению контингента вероятных преступников, круга обстоятельств, способствующих совершению преступлений, и пр. Все это влияет на эффективность существующих методик расследования преступлений и определяет потребность в постановке и определении путей решения новых более сложных, специфических задач.

Для криминалистики Монголии развитие криминалистической методики имеет актуальное значение еще и потому, что многие годы в структуре преступности преобладали лишь отдельные, характерные именно для этой страны преступления, в частности, кража скота, кража из жилища, хулиганство, разбой. За последние 20-25 лет криминальная ситуация в стране существенно изменилась – получили распространение преступления, которые ранее были не типичными. Например, монгольские криминологи отмечают, что в настоящее время Монголия последовательно борется с такими преступными деяниями, как отмывание нелегальных доходов, терроризм, торговля людьми и человеческими органами, нелегальных оборот наркотических, психотропных, радиоактивных веществ и незаконная торговля оружием<sup>9</sup>.

По данным Информационно-исследовательского центра при Главном полицейском управлении Монголии за 2011-2016 гг. было возбуждено 62 уголовных дела о преступлениях, совершенных организованными группами, 15 – террористического характера. За указанный период совершены такие преступления, как получение взятки – 103, кража историко-культурных ценностей – 89, попытка вывоза их через государственную границу – 8, торговля людьми – 42, присвоение чужого имущества – 6<sup>10</sup>.

Как показали результаты изучения мнения следователей, дознавателей и прокуроров, у лиц, осуществляющих раскрытие и расследование преступлений, имеется острая потребность в таких криминалистических рекомендациях, которые

позволяли бы им действовать в конфликтных ситуациях не только методически правильно, но и тактически грамотно, минимизировав негативные последствия<sup>11</sup>. Изложенное подтверждает не только актуальность, но и необходимость научной разработки методики расследования преступлений против избирательных прав. Более того, применительно к Монголии это важно вдвойне, поскольку речь идет не о совершенствовании существующей методики расследования данных преступлений, а фактически – о ее разработке.

В России методико-криминалистическому обеспечению расследования преступлений против избирательных прав стало уделяться внимание сравнительно недавно – в начале 2000-х гг. Поэтому говорить о должной научной разработке вопросов расследования преступлений против избирательных прав пока преждевременно. Указанным вопросам посвятили специальные исследования Л.Ю. Болотских и О.Ю. Антонов<sup>12</sup>. Кроме того, по этой тематике отмечаются отдельные работы<sup>13</sup>. Относительно научного методико-криминалистического обеспечения расследования преступлений против избирательных прав в Монголии говорить не приходится вовсе. Отмечается отсутствие какой-либо литературы по вопросам расследования данных преступлений. Как справедливо отмечает С. Жанцан, криминалистическая методика расследования преступлений против избирательных прав реализует основную функцию криминалистики – оказывать содействие в борьбе с преступностью в сфере конституционных прав граждан Монголии<sup>14</sup>.

Вслед за своими российскими коллегами монгольские ученые-криминалисты под криминалистической методикой понимают систему научных положений и разрабатываемых на их основе рекомендаций по организации и осуществлению расследования преступлений<sup>15</sup>. Доктор Б. Бат-Эрдэнэ следующим образом определяет криминалистическую методику – это целостная часть криминалистики, изучающая криминальный опыт совершения отдельных видов преступлений и следственную практику их расследования и разрабатывающая на основе познания их закономерностей систему наиболее эффективных методов расследования и предупреждения разных видов преступлений<sup>16</sup>.

Между тем, до настоящего времени в науке остаются спорными многие вопросы в области криминалистической

9 Гансух А. Ситуация с организованной преступностью в Монголии: нынешнее положение, планируемые мероприятия // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке: матер. V междунар. науч.-практ. конф. – Улан-Удэ, 2014. – С. 79.

10 Данные получены по официальному запросу в 2016 г. в Информационно-исследовательский центр при Главном полицейском управлении Монголии.

11 Было опрошено 400 респондентов, которым были заданы соответствующие вопросы. 82,5% высказались за необходимость разработки научно-методических рекомендаций по расследованию различных видов преступлений, включая преступлений против избирательных прав граждан Монголии.

12 Болотских Л.Ю. Выявление, расследование и предупреждение преступлений в сфере проведения федеральных выборов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002; Антонов О.Ю. Теория и практика выявления и расследования электоральных преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008.

13 Антонов О.Ю., Багмет А.М., Бычкова Е.И. Противодействие преступлениям против избирательных прав граждан: уголовно-правовые, криминологические и криминалистические аспекты. – М., 2014. – С. 241.

14 Жанцан С. Теория уголовного права Монголии. – Улан-Батор, 2009. – С. 272 (на монгольском языке).

15 Хурцгэрэл Ж. Криминалистика: теория и методика. – Улан-Батор, 1985. – С. 42 (на монгольском языке); Чулуунбат Д. Вопросы раскрытия некоторых видов преступлений. – Улан-Батор, 2001. – С. 102 (на монгольском языке); Будханд Ц. Криминалистика: учебник. – Улан-Батор, 2002. – С. 84 (на монгольском языке); Эрдэнэбаяр Б. Методика расследования браконьерства. – Улан-Батор, 2015. – С. 42 (на монгольском языке); Ганбаатар С. Методика расследования семейного насилия. – Улан-Батор, 2015. – С. 38 (на монгольском языке); Очгэрэл Д., Цогтбаатар Б., Энхбат Э. Методика расследования некоторых видов преступлений. – Улан-Батор, 2016. – С. 73 (на монгольском языке).

16 Бат-Эрдэнэ Б. Криминалистика: учебник. – Улан-Батор, 2004. – С. 18 (на монгольском языке).

методики. Среди таких вопросов следует выделить принципы построения криминалистической методики расследования, поскольку они служат своего рода ориентиром, «опорными точками» для разработки частных методик расследования отдельных видов преступлений, а также структура частной методики и др.

В качестве одного из принципов построения криминалистической методики расследования преступлений выделяют принцип этапности процесса расследования. Так, в криминалистике процесс расследования преступлений условно делится на несколько этапов: первоначальный, последующий и заключительный<sup>17</sup>. В уголовном деле такое деление не находит буквального отражения. Делается это, прежде всего, в методических целях для упорядочивания рассмотрения вопросов, относящихся к доказыванию, правильной организации и планированию расследования, оптимизации труда следователя.

Как отмечает В.Н. Карагодин, деление предварительного расследования на эти этапы не предусмотрено уголовно-процессуальным законом, поскольку уголовное судопроизводство осуществляется в соответствии с нормами, регламентирующими порядок деятельности на этой процессуальной стадии в целом. Однако условия типичных ситуаций, возникающих на указанных этапах расследования, существенно различаются между собой. Это требует решения на разных этапах отличающихся промежуточных задач с помощью различных методов, средств и приемов. Разрабатываемые рекомендации не могут создаваться без учета этих обстоятельств<sup>18</sup>.

Приведем позиции отдельных ученых-криминалистов о сущности и назначении этапов расследования. И.М. Лузгин этапом расследования называет взаимосвязанную систему действий, объединенных единством задач, условиями расследования, спецификой криминалистических приемов<sup>19</sup>. По мнению С.Ю. Косарева, этап расследования – это часть, для которой характерно наличие системы взаимосвязанных и взаимообусловленных следственных и иных мероприятий, объединенных необходимостью решения соответствующих задач расследования<sup>20</sup>. Таким образом, этап расследования – это ограниченный период расследования, характеризующейся спецификой, объемом и содержанием исходных данных, типовыми следственными ситуациями, основаниями для выдвижения версий, особенностями их проверки, решаемыми задачами, тактико-криминалистическим содержанием процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

Е.П. Ищенко и Н.Н. Егоров утверждают, что этапы расследования преступления следует рассматривать не только как временные отрезки данного процесса, сменяющие друг друга, но главным образом как подсистемы следственных, оперативно-розыскных, организационных и других действий, объединенных на основе разрешаемых с их помощью задач, обусловленных устойчивой повторяемостью типичных следственных ситуаций<sup>21</sup>.

Выше отмечалось, что меняющиеся законодательство обуславливает корректировку методик расследования отдельных видов преступлений и в частности изменение подходов в выделении этапов расследования. Так, в криминалистических исследованиях, помимо первоначального, последующего и заключительного этапов расследования, ученые выделяют еще

четвертый, который является первичным, он получил разные названия: проверочный, предварительный, доследственный этап. По сути, речь идет о проверке сообщения о преступлении. Во временном отношении данный этап начинается с момента получения информации о преступлении и заканчивается принятием итогового решения о возбуждении уголовного дела либо об отказе в его возбуждении. Для него также характерны специфические ситуации, постановка конкретных задач, определение средств по их решению.

Приведем точки зрения некоторых ученых на значение и целесообразность данного этапа расследования. А.В. Шмонин полагает, что нулевой этап расследования обусловлен значимостью доследственной проверки, поскольку она создает основу для успешного и эффективного расследования. Выделение предварительного этапа расследования представляется важным не только в методологическом отношении, но и в практической деятельности следователя. Этот период связан с деятельностью должностных лиц по рассмотрению сообщения о преступлении и принятию законного и обоснованного решения<sup>22</sup>. По мнению Н.А. Подольного, целью проверочного этапа расследования является создание исходной информационной базы для последующего расследования<sup>23</sup>.

Со своей стороны приведенные доводы мы также разделяем. Но возникает вопрос, насколько правомерно называть стадию возбуждения уголовного дела этапом расследования, хотя бы даже в криминалистическом смысле. Заметим, что законодательные новеллы повлияли на устоявшиеся в науке представления о стадиях уголовного процесса, позиции ученых-процессуалистов по данному вопросу далеко неоднозначны.

Только по дополнению ст.144 УПК РФ и иных, связанных с ней, было принято пять федеральных законов (от 12.04.2007 №47-ФЗ, 05.06.2007 №87-ФЗ, 04.03.2013 №23-ФЗ, 22.10.2014 №308-ФЗ, 30.12.2015 №44-ФЗ), которые расширили содержание деятельности в стадии возбуждения уголовного дела не только следственными действиями, но и действиями и мероприятиями. В соответствии со ст.144 УПК РФ при проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в установленном порядке, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Более того, в контексте формулировки положений ст.144 УПК РФ в юридической печати широко обсуждается вопрос о допустимости производства обыска и выемки в ходе проверки сообщений о преступлениях<sup>24</sup>. Таким образом можно конста-

17 Яблоков Н.П., Головин А.Ю. Криминалистика: природа, система, методологические основы. – М., 2013. – С. 204.

18 Карагодин В.Н. О методиках и методах расследования преступлений // Российский следователь. 2014. №14. – С. 32.

19 Лузгин И.М. Методологические проблемы расследования. – М., 1973. – С.86.

20 Косарев С.Ю. История и теория криминалистических методик расследования преступлений. – СПб, 2008. – С. 16.

21 Ищенко Е.П., Егоров Н.Н. Криминалистика для следователей и дознавателей. – М., 2014. – С. 454.

22 Шмонин А.В. Методология криминалистической методики. – М., 2010. – С. 109.

23 Подольный Н.А. Подготовительный к расследованию этап – этап формирования информационной основы раскрытия и расследования преступлений // Библиотека криминалиста. - 2014. - №4 (15). – С. 250.

24 Воскресов Б.Н. О новой редакции ст.144 УПК РФ // Актуальные проблемы расследования преступлений: матер. междунар. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. Ч.1. – М., 2013. – С. 217; Белкин А.Р. Новеллы уголовного-процессуального законодательства – шаги вперед или возврат на проверенные позиции? // Уголовное судопроизводство. - 2013. - № 3. – С. 4; Абдул-Кадиров Ш. Доказательства, полученные при производстве доследственной проверки // Уголовное

тировать довольно широкую регламентацию процессуальных средств до принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Приведем обзор отдельных высказываний ученых-процессуалистов по поводу «отправной точки» начала расследования. С. Вицин отмечает, что в уголовном процессе появились по существу неправовые, квазисудопроизводственные процедуры в виде так называемой предварительной доследственной проверки<sup>25</sup>. По мнению Л.М. Володиной, институт возбуждения уголовного дела, регламентируя начальный этап движения уголовного дела как самостоятельную стадию, изменил систему уголовного процесса. Стадия возбуждения уголовного дела в ее нынешнем виде представляет собой вариант мини-стадии расследования<sup>26</sup>.

Понимая возбуждение уголовного дела как процессуальное решение и как процедуру, в рамках которой решается вопрос о необходимости производства предварительного расследования, С.И. Вершинина и А.В. Оськин отмечают, что фактически на этом этапе уголовного процесса сложился самостоятельный вид деятельности, получивший на практике название «доследственная проверка»<sup>27</sup>. Ю.Я. Чайка делает акцент на том, что исследование обстоятельств преступления начинается при проведении доследственной проверки по факту сообщения о преступлении<sup>28</sup>.

В свою очередь, В.С. Джатиев задается вопросом о принципиальной разнице между проверкой сообщения о преступлении и традиционными предварительными следствием и дознанием. По его мнению, произошел фактический отказ от института возбуждения уголовного дела и его трансформация в институт начала уголовного судопроизводства<sup>29</sup>. Следует согласиться с А.В. Красильниковым в том, что самостоятельность стадии возбуждения уголовного дела, обусловленная спецификой формы и содержания правоотношений, возникающих и реализующихся в ходе нее, фактически нивелирована. Все более очевидно единство форм, методов и средств при проверке сообщения о преступлении и непосредственно в процессе расследования уголовного дела<sup>30</sup>. Таким образом, деление процесса расследования на четыре этапа (проверочный, первоначальный, последующий и заключительный) обосновано не только сугубо криминалистическим подходом, но и юридическим (правовым).

Что касается криминалистического значения необходимости разделения процесса расследования на этапы и прежде всего выделения проверочного этапа, то оно заключается в наличии тактических задач, которые должны быть поставлены и разрешены на каждом из них. Так, для проверочного этапа

расследования, с нашей точки зрения, тактическая задача состоит не только в сугубо формальном определении наличия основания для возбуждения уголовного дела – достаточных данных, указывающих на признаки преступления (ст.140 УПК РФ, ст.166 УПК Монголии). Полагаем, что именно здесь определяется перспектива всего расследования. Нельзя не принимать во внимание, что доказательства должны формироваться с учетом судебной перспективы будущего уголовного дела. Вся информация, полученная в ходе проверки сообщения о преступлении, подлежит оценке не только с точки зрения ее достаточности для возбуждения уголовного дела, но и ценности, значимости для дальнейшего расследования. В этом же ключе рассуждают М.В. Мешков и В.В. Гончар, которые обращают внимание на то, что предварительный этап предопределяет успех или неудачи в деятельности органов предварительного расследования на последующих этапах<sup>31</sup>.

С нашей точки зрения, во многих случаях «недоработки» и тактические просчеты, допущенные на предварительном этапе расследования, неправильное определение объема и достаточности имеющихся доказательств, являются первопричиной в случаях, связанных с отказом в возбуждении уголовного дела<sup>32</sup>, приостановлением расследования<sup>33</sup>, возвращением уголовного дела на дополнительное расследование<sup>34</sup>, изменением объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых т.д. Нередко последствия тактических ошибок, допущенных в процессе доследственной проверки, проявляются при рассмотрении уголовного дела в суде, что влияет на судебные решения.

Возвращаясь к вопросу о принципах построения частной методики расследования отдельного вида преступлений, отметим, что основополагающим является принцип этапности. Он позволяет не только методически правильно рассматривать весь процесс расследования, но и предметно излагать научно-практические рекомендации для следователей и дознавателей по производству расследования в целом и отдельных следственных действий в частности.

Более того, вести речь о том, что в науке разработана методика расследования того или иного вида преступления правомерно и обоснованно только тогда, когда изучены и описаны все четыре этапа расследования с точки зрения постановки характерных для каждого из них цели, задач, средств по их разрешению. Применительно к каждому из этапов расследования должны быть систематизированы следственные ситуации, рассмотрены типовые программы по их разрешению; определены специфика планирования и типовые следственные версии с перечнем вопросов,

право. - 2014. - № 2. - С. 96; Красильников А.В. К вопросу о производстве отдельных процессуальных действий на стадии возбуждения уголовного дела // Вестник МВД России. - 2015. - № 1. - С. 46; Наумов А.М. Проблема выполнения следственных действий до возбуждения уголовного дела // Российский следователь. - 2016. - № 7. - С. 8; др.

25 Вицин С. Институт возбуждения дела в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. - 2003. - № 6. - С. 54.

26 Володина Л.М. Стадия возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы расследования преступлений: матер. междунар. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. Ч.1. - М., 2013. - С. 212-217.

27 Вершинина С.И., Оськин А.В. Контрольные полномочия руководителя следственного органа при проведении следователем доследственной проверки // Законность. - 2014. - № 9. - С. 48.

28 Сильное Российское государство должно иметь сильную прокуратуру (интервью с Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой) // Прокурор. - 2012. - № 1. - С. 7.

29 Джатиев В.С. О некоторых организационных и процессуальных проблемах предварительного следствия // Актуальные проблемы расследования преступлений: матер. междунар. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. Ч.1. - М., 2013. - С. 392.

30 Красильников А.В. К вопросу о содержании стадии возбуждения уголовного дела // Труды Академии управления МВД России. - 2015. - № 1 (33). - С. 53-56.

31 Мешков М.В., Гончар В.В. Уголовно-процессуальная деятельность в стадии возбуждения уголовного дела: проблемы правового регулирования // Мировой судья. - 2015. - № 4. - С. 14.

32 По официальным статистическим данным ГИАЦ МВД России, в 2010 г. отказано в возбуждении уголовного дела по 6 млн. сообщений о преступлениях, из них в последующем было возбуждено 210,1 уголовных дел. В 2015 г. отказано в возбуждении уголовного дела по 6,9 млн. сообщений о преступлениях, из них в последующем было возбуждено 210,1 тыс. уголовных дел.

По официальным статистическим данным Информационно-исследовательского центра при Главном полицейском управлении Монголии в 2010 г. отказано в возбуждении уголовного дела в 30423 случаях, из них в последующем было возбуждено 21536 уголовных дел. В 2015 г. эти показатели соответствуют 65885 и 30439, в 2016 г. - 65709 и 28320.

33 В Российской Федерации в 2013 г. было приостановлено 1270925 уголовных дел, 2015 г. - 1395745. В Монголии в 2013 г. было приостановлено 4863 уголовных дел, 2015 г. - 5552, 2016 г. - 5317.

34 В Российской Федерации прокурором, руководителем следственного органа, начальником органа дознания (ОВД) в 2013 г. было возвращено на дополнительное расследование 26212 уголовных дел, 2015 г. - 25481. В Монголии прокурором и судом в 2013 г. было возвращено на дополнительное расследование 1651 уголовных дел, 2015 г. - 3542, 2016 г. - 3139.



подлежащих разрешению; выявлены особенности тактики следственных действий; раскрыты вопросы взаимодействия следователя с представителями иных подразделений и служб, включая другие правоохранительные органы; представлены возможности по использованию специальных знаний, информационно-справочных систем, а также помощи общественности и т.д. Должны найти отражение вопросы противодействия расследованию и меры по его преодолению, поскольку данное явление сопровождает весь процесс расследования.

#### Пристатейный библиографический список

1. Абдул-Кадыров Ш. Доказательства, полученные при производстве доследственной проверки // Уголовное право. – 2014. – № 2.
2. Антонов О.Ю. Теория и практика выявления и расследования электоральных преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008.
3. Антонов О.Ю., Багмет А.М., Бычкова Е.И. Противодействие преступлениям против избирательных прав граждан: уголовно-правовые, криминологические и криминалистические аспекты: монография. – М.: Юрлитинформ, 2014.
4. Бадарч С. Применение криминалистических средств и методов в практике борьбы с преступностью в Монгольской Народной Республике (история и современное состояние): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1983.
5. Баев О.Я. Основы криминалистики: курс лекции. – М.: Издательство Эксмо, 2009.
6. Бат-Эрдэнэ Б. Криминалистика: учебник. – Улан-Батор: Издательство Сэлэнгэпресс, 2004 (на монгольском языке).
7. Белкин А.Р. Новеллы уголовно-процессуального законодательства – шаги вперед или возврат на проверенные позиции? // Уголовное судопроизводство. – 2013. – № 3.
8. Болдбаатар Ж. Деятельность следователя по расследованию нераскрытых преступлений: учебник. – Улан-Батор: Издательство Соёмбо притинг, 1999 (на монгольском языке).
9. Болотских Л.Ю. Выявление, расследование и предупреждение преступлений в сфере проведения федеральных выборов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
10. Будхаңд Ц. Криминалистика: учебник. – Улан-Батор: Издательство Сэлэнгэпресс, 2002 (на монгольском языке).
11. Вершинина С.И., Оськин А.В. Контрольные полномочия руководителя следственного органа при проведении следователем доследственной проверки // Законность. – 2014. – № 9.
12. Вицин С. Институт возбуждения дела в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. – 2003. – № 6.
13. Володина Л.М. Стадия возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы расследования преступлений: матер. междунар. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. Ч.1. – М., 2013.
14. Воскресов Б.Н. О новой редакции ст.144 УПК РФ // Актуальные проблемы расследования преступлений: матер. междунар. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. Ч.1. – М., 2013.
15. Ганбаатар С. Методика расследования семейного насилия: учебное пособие. – Улан-Батор: Издательство Соёмбо притинг, 2015 (на монгольском языке).
16. Гансух А. Ситуация с организованной преступностью в Монголии: нынешнее положение, планируемые мероприятия // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке: матер. V междунар. науч.-практ. конф. – Улан-Удэ, 2014.
17. Джатиев В.С. О некоторых организационных и процессуальных проблемах предварительного следствия // Актуальные проблемы расследования преступлений: матер. междунар. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. Ч.1. – М., 2013.
18. Жанцан С. Теория уголовного права Монголии. – Улан-Батор, 2009 (на монгольском языке).
19. Ищенко Е.П., Егоров Н.Н. Криминалистика для следователей и дознавателей: научно-практическое пособие. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014.
20. Карагодин В.Н. О методиках и методах расследования преступлений // Российский следователь. – 2014. – № 14.
21. Косарев С.Ю. История и теория криминалистических методик расследования преступлений: монография. – СПб: Юрид. центр Пресс, 2008.
22. Красильников А.В. К вопросу о производстве отдельных процессуальных действий на стадии возбуждения уголовного дела // Вестник МВД России. – 2015. – № 1.
23. Красильников А.В. К вопросу о содержании стадии возбуждения уголовного дела // Труды Академии управления МВД России. 2015. – № 1 (33).
24. Лузгин И.М. Методологические проблемы расследования: монография. – М.: Юрид. лит., 1973.
25. Мешков М.В., Гончар В.В. Уголовно-процессуальная деятельность в стадии возбуждения уголовного дела: проблемы правового регулирования // Мировой судья. – 2015. – № 4.
26. Наумов А.М. Проблема выполнения следственных действий до возбуждения уголовного дела // Российский следователь. – 2016. – № 7.
27. Очгэрэл Д., Цогтбаатар Б., Энхбат Э. Методика расследования некоторых видов преступлений: учебное пособие. – Улан-Батор: Издательство Ном хур, 2016 (на монгольском языке).
28. Подольный Н.А. Подготовительный к расследованию этап – этап формирования информационной основы раскрытия и расследования преступлений // Библиотека криминалиста. – 2014. – № 4 (15).
29. Сильное Российское государство должно иметь сильную прокуратуру (интервью с Генеральным прокурором РФ Ю.Я. Чайкой) // Прокурор. – 2012. – № 1.
30. Хурцгэрэл Ж. Криминалистика: теория и методика: учебник. – Улан-Батор: Сэлэнгэ пресс, 1985 (на монгольском языке).
31. Цховребова И.А. Некоторые проблемы разработки методики расследования отдельных видов преступлений // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: матер. междунар. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. Ч. 2. – М., 2007.
32. Чулуунбат Д. Вопросы раскрытия некоторых видов преступлений: монография. – Улан-Батор: Издательство Мунхийн усэг, 2001 (на монгольском языке).
33. Шмонин А.В. Методология криминалистической методики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2010.
34. Эрдэнэбаяр Б. Методика расследования браконьерства: учебное пособие. – Улан-Батор: Издательство ADMON, 2015 (на монгольском языке).
35. Яблоков Н.П., Головин А.Ю. Криминалистика: природа, система, методологические основы: монография. – М.: Норма, 2013.

**АРНАУТ Василий Петрович**

старший преподаватель кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики ПГУ им. Т.Г. Шевченко

## УГОЛОВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ ПРОТИВ ПРАВОСУДИЯ

В статье проводится анализ и дается оценка уголовного законодательства России и некоторых зарубежных государств об уголовной ответственности по преступлениям против правосудия.

Ключевые слова: преступление, правосудие, правоохранительные органы, должностные преступления, должностное лицо, субъект.

**ARNAUT Vasily Petrovich**

senior lecturer of criminal law, criminal procedure and criminalistics of PSU T.G. Shevchenko

## THE CRIMINAL LEGISLATION OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES ON CRIMES AGAINST JUSTICE

In the article the analysis and assessment of the criminal legislation of Russia and some foreign States on criminal responsibility for crimes against justice.

Keywords: crime, justice, law enforcement, malfeasance, official, entity.



Арнаут В. П.

Конституция РФ, провозглашающая права и свободы человека высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту - обязанностью государства (ст. 2), содержит ряд норм, определяющих важную роль суда, а именно: гарантия судебной защиты прав и свобод каждого; возможность обжалования решений и действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц в суде и межгосударственных органах по защите право и свобод человека (ст. 46); запрет лишения права на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47); презумпция невиновности и возможность признания человека виновным в преступлении только по приговору суда (ст. 49); охрана законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью и обеспечение потерпевшим доступа к правосудию (ст. 52)<sup>1</sup>.

Правосудие может быть эффективным лишь при условии строгого соблюдения закона как представителями судебной власти, так и другими должностными лицами и гражданами, оказавшимися в сфере деятельности судебных органов. Поэтому закон предусматривает уголовную ответственность за посягательства на интересы правосудия.

В первых Уголовных кодексах РСФСР 1922 и 1926 гг. отдельные нормы о преступлениях против правосудия размещались в главе о должностных преступлениях (преступления, совершаемые представителями власти, например, вынесение неправомерного приговора), другие – в главе о преступлениях против порядка управления (преступления, совершаемые иными лицами).

Отдельная Глава 8 «Преступления против правосудия» появилась впервые в УК РСФСР в 1960 г. Первоначально она включала 15 статей, однако постоянно изменялась: одна статья была исключена, но дополнительно введено 8 норм, и в последний период действия этого УК глава включала 22 статьи.

В УК РФ 1996 г. сохранена глава Преступления против правосудия, которая сегодня содержит 25 статей (ст.294-316 УК РФ). Понятием правосудия законодатель в заголовке гла-

вы охватил не только судебные органы, но и иные правоприменительные органы – дознание, следствие, прокуратуру. В конкретных нормах различаются непосредственные объекты в виде интересов собственно правосудия и интересов предварительного расследования<sup>2</sup>.

Анализ судебной практики последних лет действия УК РСФСР показал значительный рост количества преступлений против правосудия. В целом по стране произошел рост преступлений с 23 514 в 1993 г. до 184 677 преступлений в 1996г.<sup>3</sup>, т.е. почти в 8 раз. Это происходило одновременно с начинающейся судебной реформой и повышением роли судебной системы.

В Уголовном кодексе РФ 1996 г. по сравнению с ранее действовавшим УК РСФСР 1960 г. была усилена ответственность за 14 преступлений (заведомо незаконный арест; привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности; воспрепятствование осуществлению правосудия и др.). Кроме того, было введено 11 новых, в том числе квалифицированных, составов преступлений; клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, следователя, лица производящего дознание, судебного пристава, судебного исполнителя (ст. 298); незаконное освобождение от уголовной ответственности (ст. 300); провокация взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304) и т.д.<sup>4</sup>

Таким образом, в Уголовном кодексе 1996 г. нормы о преступлениях против правосудия подверглись значительным изменениям, связанным со стремлением законодателя обеспечить максимальную уголовно-правовую охрану лиц, вовлеченных в эту сферу, а также стабильность и действенность приговоров, решений и других судебных актов. Эта цель достигается путем дополнения указанных норм новыми составами, расширения в ряде случаев пределов ответственности и их дифференцирования, конкретизации формулировок составов и их квалифицирующих признаков, введением дополнительных квалифицирующих признаков. В рассматриваемой главе увеличилось количество норм, охраняющих безопасность судей,

1 Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Куре уголовного права. Особенная часть: учебник для вузов / под ред. Г.И. Борзенкова, В.С. Комиссарова. - М., 2002. - Т. 3. - С. 33.

3 Преступность, статистика, закон: сб. аналитических и статистических материалов. – М., 1997. - С. 204.

4 Райкес Б.С. Некоторые вопросы установления и назначения наказания за преступления против правосудия // Российский судья. - 2001. - № 7. - С. 43-44.

следователей, прокуроров, независимость предварительного и судебного следствия, честь и достоинство правоохранителей. Достаточно обстоятельно регламентирована ответственность самих работников правоохранительных органов.

С позиций научного и практического интереса, с учетом действующего российского уголовного законодательства по рассматриваемым вопросам целесообразен анализ зарубежного законодательства об ответственности за преступления против правосудия, совершаемые должностными лицами правоохранительных органов развитых стран.

Уголовное законодательство стран европейской континентальной системы права, (романо-германская правовая семья, куда относятся и отечественное законодательство), таких, как Франция, Италия, Германия, и др., а также стран с англосаксонской системой права (Англия, США, большинство стран Британского Содружества Наций, Австралия, Новая Зеландия и др.) характеризуется непрекращающимися попытками найти оптимальную линию борьбы с должностными преступлениями, в том числе и совершаемыми при осуществлении правосудия.

Уголовное законодательство США отличается особой структурой. Оно состоит из федерального уголовного законодательства и уголовных кодексов отдельных штатов. Основная часть федеральных уголовно-правовых норм содержится в Разделе 18 Свода законов США, являющемся, по существу, федеральным уголовным и уголовно-процессуальным кодексом<sup>5</sup>. Вместе с тем, ответственность должностных лиц регулируется и федеральным законодательством и уголовными кодексами штатов. В общепринятом понимании федерального Уголовного кодекса США не существует.

В ст. 240 Примерного уголовного кодекса США 1962 года<sup>6</sup> специальный субъект должностных преступлений определяется как «публичный служащий, то есть любое должностное лицо, или служащий государства, включая законодателей и судей, а также любое лицо, которое принимает участие в осуществлении государственной функции как в качестве присяжного заседателя, советника или консультанта, так и в каком-либо ином качестве»<sup>7</sup>.

По некодифицированному уголовному законодательству Великобритании количество должностных преступлений ограничено. Специальными субъектами должностных преступлений в основном являются так называемые «публичные должностные лица, но могут быть и служащие, и частные лица. Чаще всего к преступлениям, совершаемым должностными лицами, относятся: взяточничество, злоупотребление властью, нарушение доверия и обман и другие преступные деяния, предусмотренные в отдельных многочисленных законодательных актах английского уголовного права»<sup>8</sup>.

Круг субъектов должностных преступлений, совершаемых на стадии досудебного расследования, в США и Великобритании существенно не отличается от аналогичных субъектов стран Западной Европы и России. В законодательстве западных стран чаще всего конкретные виды злоупотреблений должностных лиц квалифицируются не как самостоятельные должностные преступления, а как преступления против правосудия (незаконный арест, неправосудный приговор), как посягательства на права граждан (нарушение тайны переписки) или иные преступления.

Рассматривая уголовное законодательство Швеции, следует заметить, что оно кодифицировано, хотя и не полностью. Помимо УК Швеции 1962 г. действует ряд иных уголовно-правовых законов при главенствующей роли Уголовного кодекса 1962 г.

Раздел 30 § 344 УК Германии предусматривает ответственность за преследование заведомо невиновных. Объективная сторона состава данного преступления включает в себя любое осознанное поведение должностного лица, действующего в рамках уголовного или другого официального процесса, поведение которого направлено на наказание невиновного, применение к нему принудительных мер, или которое способствует развитию процесса в этом направлении. Должностное лицо, совершившее данное преступление, наказывается лишением свободы на срок от 1 года до 10 лет. В менее тяжелых случаях - лишением свободы на срок от 3 месяцев до 5 лет.

В этом же разделе содержится норма, предусматривающая ответственность за принуждение к даче показаний (§ 343). Тот, кто, являясь должностным лицом, которое назначено для участия в уголовном процессе, производстве по применению мер, связанных с административным задержанием истязает другое лицо физически, иным образом применяет против него насилие, угрожает его применением или мучает его морально для того, чтобы вынудить его к даче показаний в процессе или заявить что-либо, или, наоборот, не делать этого, наказывается лишением свободы на срок от 1 года до 10 лет или денежным штрафом. В менее тяжелых случаях наказанием является лишение свободы на срок от 6 месяцев до 5 лет<sup>9</sup>.

Особенная часть УК Германии имеет и другие разделы, в которых установлена ответственность за преступления против правосудия (ложный донос, ложные показания и др.), но именно в Разделе 30 сосредоточены преступления, субъектами которых являются должностные лица (судьи или сотрудники правоохранительных органов).

Уголовная ответственность за фальсификацию доказательств (по российской терминологии) предусмотрена в Разделе 23 (§ 267-282). Но к рассматриваемой группе преступлений можно отнести лишь § 269 «Подделка данных, имеющих значение доказательств», где санкция предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет или денежный штраф; § 270 «Обман в правоприменительной деятельности путем использования результатов переработки данных (под правоприменительной деятельностью понимается деятельность всех правоохранительных органов)»; § 271 «Опосредствованная подделка документов» - лишение свободы на срок до 3 лет или денежный штраф; § 272 - в последней редакции УК исключен; § 273 «Использование фальшивых свидетельств» - лишение свободы на срок до 3 лет или денежный штраф<sup>10</sup>.

В доктрине германского уголовного права не используется такое понятие, как специальный субъект (в том смысле, в котором он используется в российском уголовном праве). Однако тождественное понятие имеется, но при этом акцент смещается на специальность самого деяния, поэтому используется термин «специальные деликты». К ним относятся все те составы, где круг исполнителей ограничивается определенными признаками (например, должностного лица или лица, специально уполномоченного на выполнение публичных обязанностей, судьи или третейского судьи (§ 331))<sup>11</sup>.

При этом во многих параграфах УК Германии субъект преступления определяется как должностное лицо. Само понятие должностного лица дается судьей: «...связан прочими государственно-правовыми отношениями по должности или ...кроме того, в органе власти или любом другом учреждении выполняет задачи государственного управления или по их поручению»<sup>12</sup>. Именно ответственность прокурора, полицейского, судьи-дознателя как должностных лиц в первую очередь предусмотрена Разделом 30 УК Германии.

В уголовном законодательстве Франции нормы, предусматривающие уголовную ответственность за преступления против правосудия, как и в германском уголовном законода-

5 Лукьянов А.М. Правосудие в соединенных Штатах Америки. М.: Юрид. лит., 1989. - С. 93.

6 Примерный уголовный кодекс (США). Официальный проект Института американского права / под ред. докт. юрид. наук Б.С. Никифорова. - М., 1969. - С. 108.

7 Боботов С.В. Буржуазная юстиция. Состояние и перспективы развития. - М., 1989. - С. 62-63.

8 Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах. - М.: Юрид. лит., 1994. - С. 53.

9 Уголовный кодекс Германии: пер. с нем. - М.: Изд-во «Зеркало», 2000. - С. 195.

10 Уголовный кодекс Германии / под ред. проф. Д.А. Шестакова. - СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. - С. 127.

11 Уголовное право зарубежных государств. Общая часть: учеб. пособие / под ред. И.Д. Козочкина. - М.: Омега-Л; Ин-т междунар. права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. - С. 389.

12 Там же.

тельстве в отдельный раздел не выделяются. Нормы, направленные на защиту прав граждан от произвола должностных лиц, можно разбить на четыре параграфа: § 1 предусматривает ответственность должностных лиц за покушение на личную свободу граждан (ст.ст. 432-4 - 432-6); § 2 - ответственность должностных лиц за дискриминацию (ст. 432-7); § 3 - ответственность за покушение на неприкосновенность жилища (ст. 432-8); § 4 - ответственность за нарушение тайны корреспонденции (ст. 432-9)<sup>13</sup>.

Анализ этих норм свидетельствует о тщательной регламентации деяний, посягающих на деятельность суда и органов, им содействующих. Это, в свою очередь, указывает на то значение, которое придается борьбе с данным видом преступлений, а высокие санкции за данные правонарушения подтверждают признание законодателем большой общественной опасности таких деяний, совершаемых должностными лицами, на которых возлагается обязанность осуществления правосудия или содействия в его осуществлении.

Французское уголовное законодательство признает самым серьезным должностным преступлением незаконное посягательство должностного лица на личную свободу граждан. В соответствии со ст. 432-4 УК Франции 1992 года, если представитель государственной власти или должностное лицо в ходе осуществления своих функций или полномочий прикажет или незаконно совершит действия, посягающие на личную свободу, то виновное лицо будет наказано тюремным заключением на срок до 7 лет. Это наказание может быть ужесточено в случае, если вышеназванное действие выражается в задержании и удержании гражданина более 7 дней. Виновный при этом наказывается тюремным заключением на срок до 30 лет с обязательным привлечением к труду<sup>14</sup>.

Согласно ст. 432-5 УК Франции представитель государственной власти или должностное лицо наказываются тюремным заключением на срок до 3 лет, если:

- в ходе выполнения или по случаю выполнения своих обязанностей или полномочий, осознавая незаконность лишения свободы, не примут мер, чтобы положить конец этому правонарушению, имея для этого властные полномочия;
- спровоцируют компетентные власти на незаконное вмешательство.

Они же наказываются тюремным заключением на срок до 1 года, если:

- действия, совершаемые в ходе осуществления или по случаю осуществления ими своих обязанностей или полномочий, привели к незаконному лишению свободы и выразились в добровольном отказе от проведения необходимых проверок, если соответствующие лица имеют на это право;
- незаконное лишение свободы после всех принятых мер продолжает осуществляться.

Анализ уголовного судопроизводства Франции позволяет определить круг возможных субъектов рассматриваемых видов преступлений против правосудия: судебный следователь, прокурор, дознаватели (круг лиц, наделенных правом осуществлять предварительное расследование во Франции так же широк, как и в России).

Уголовный кодекс Японии 1907 года, вступивший в силу с 1 октября 1908 г., с изменениями и дополнениями действует и в настоящее время. Японское уголовное право представляет собой редкое, по сравнению с другими развитыми странами, сочетание систем континентального и общего права. УК Японии являет собой модель романо-германской системы права, специальные же уголовные законы - это в основном выразители преимущественного англосаксонского влияния. Кодекс состоит из двух частей: часть первая - «Общие положения»; часть вторая - «Преступления», которая состоит из 40 глав (преступления против правосудия в отдельную главу не выделяются).

Ст. 194 УК Японии «Задержание или заключение под стражу в результате злоупотребления присвоенной по должности властью со стороны особого публичного должностного

лица» предусматривает, что лицо, осуществляющее судебские, прокурорские или полицейские полномочия либо действующее при этом в качестве помощника, путем злоупотребления присвоенной ему по должности властью задержало какое-либо лицо или держало его под стражей, наказывается лишением свободы с принудительным физическим трудом или тюремным заключением на срок от 6 месяцев до 10 лет. Ст. 195 УК Японии предусматривает ответственность публичного должностного лица (осуществляющего судебские, прокурорские или полицейские полномочия либо действующего при этом в качестве помощника, при исполнении своих служебных обязанностей) за применение насилия либо оскорбительное или дурное обращение с обвиняемым. В этом случае должностное лицо наказывается лишением свободы с принудительным физическим трудом или тюремным заключением на срок до 7 лет<sup>15</sup>.

Таким образом, в отличие от аналогичных норм российского законодательства, преступления против правосудия по уголовному законодательству зарубежных стран характеризуются следующими признаками:

- а) по содержанию указанных норм в зарубежных странах они расположены по-разному: данный вид преступлений не представлен в качестве самостоятельного института уголовного права в Германии, Франции, Швеции и Японии;
- б) специальный субъект преступлений против правосудия в Германии, Швеции и США;
- в) предусмотрены основания освобождения от уголовной ответственности за преступления против правосудия, либо обстоятельства, смягчающие наказание, в Швеции.

#### Пристатейный библиографический список

1. Боботов С.В. Буржуазная юстиция. Состояние и перспективы развития. - М., 1989.
2. Курс уголовного права. Особенная часть: учебник для вузов / под ред. Г.И. Борзенкова, В.С. Комиссарова. - М., 2002. - Т. 3.
3. Лукьянов А.М. Правосудие в соединенных Штатах Америки. М.: Юрид. лит., 1989.
4. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах. - М.: Юрид. лит., 1994.
5. Преступность, статистика, закон: сб. аналитических и статистических материалов. - М., 1997.
6. Примерный уголовный кодекс (США). Официальный проект Института американского права / под ред. докт. юрид. наук Б.С. Никифорова. - М., 1969.
7. Райкес Б.С. Некоторые вопросы установления и назначения наказания за преступления против правосудия // Российский судья. - 2001. - № 7.
8. Уголовный кодекс Германии: пер. с нем. - М.: Изд-во «Зеркало», 2000.
9. Уголовный кодекс Германии / под ред. проф. Д.А. Шестакова. - СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001.
10. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть: учеб. пособие / под ред. И.Д. Козочкина. - М.: Омега-Л; Ин-т междунар. права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003.
11. Уголовный кодекс Франции / под ред. проф. А.И. Бойкова. - СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001.

13 Уголовный кодекс Франции / под ред. проф. А.И. Бойкова. - СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. - С. 398-401.

14 Там же. - С. 400.

15 Уголовный кодекс Японии / Науч. ред. и предисл. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Коробеева. - СПб.: Изд-во Юридический центр Пресс, 2002. - С. 118 - 119.

**НУРИЕВ Булат Дамирович**

кандидат философских наук, доцент кафедры истории и политологии Уфимского государственного нефтяного технического университета

## ОБЪЕКТНО-ПРЕДМЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ И В ПРАВЕ (НА ПРИМЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА)

В статье анализируется двойственная природа объектно-предметных отношений, оформившихся в правоведении и в праве. Особое внимание уделяется отсутствию единого мнения ученых-юристов по поводу объектно-предметных отношений в области финансовых правоотношений. По мнению автора, выработка единых критериев в определении объекта и предмета юридической науки и права, включая финансовое право, крайне необходима для дальнейшего развития отечественного финансового права и как науки, и как самостоятельной отрасли права.

**Ключевые слова:** объектно-предметные отношения, финансовые правоотношения, финансовое право как наука, финансовое право как отрасль права, объект научного познания, объект права, предмет научного познания, предмет права.

**NURIEV Bulat Damirovich**

Ph.D. in Philosophy, associate professor of the department of history and political science of the Ufa state petroleum technological university

## OBJECT-MATTER RELATIONS IN LAW SCIENCE AND LAW (WITH FINANCIAL LAW AS AN EXAMPLE)

The article examines the dual nature of object-matter relations, which was developed in jurisprudence and in law. Special attention is paid to the lack of consensus among law scholars about object-matter relations in the field of financial relations. According to the author, development of unified criteria for the definition of the object and the matter of jurisprudence and law, including financial law, is critical to the further development of domestic financial law as a science and as an independent branch of law.

**Keywords:** object-matter relations, financial legal relations, financial law as a science, financial law as a branch of law, the object of scientific knowledge, the object of law, the matter of scientific cognition, the matter of the law.

Любая научная конструкция, любое научно-теоретическое построение или концепция имеет свой объект исследования и предмет изучения. При этом и сами эти научные и теоретические концепции и конструкции могут стать и становиться объектом пристального исследования. Тогда в теоретической сфере возникает вопрос о природе либо объекта исследования предмета изучения, либо предмета исследования объекта изучения. Все эти и многие другие вопросы взаимной зависимости объекта и предмета требуют детального анализа и научного решения, в том числе и в области юридической науки и права.

Одним из наиболее дискуссионных вопросов в современном гуманитарном знании представляет собой комплекс проблем, связанных с определением и анализом объектно-предметных отношений, оформившихся как в рамках юридической науки, так и в системе права как «относительно равного и справедливого масштаба (меры) свободы, диктуемый развитием цивилизации»<sup>1</sup>. Наиболее остро отсутствие единства мнений ученых ощущается в сфере отдельных отраслей права, особенно в области финансовых правоотношений, что, безусловно, становится причиной разночтений не только в серьезных исследовательских работах, но и в учебниках и учебных пособиях, предназначенных для студентов-юристов.

Особенностью гуманитарного знания, ставящего своей целью изучение правоотношений различных видов, таких, как, например, гражданских, уголовных, административных

и др., является тот неоспоримый факт, что объектно-предметные отношения исследуются в рамках двух подходов.

Первый подход сугубо эпистемологический. Данный подход подразумевает апеллирование к научному познанию права, оформившегося в виде юридической науки. «Правовая (юридическая) наука представляет собой большую совокупность знаний о государстве и праве, накопленных обществом за всю многовековую историю. Можно выделить три большие сферы правовой науки: во-первых, знания о современных государстве и праве, способах и закономерностях их развития; во-вторых, исторические знания, т.е. дошедшие до наших времен сведения о ранее существовавших и существующих сейчас системах законодательства, типах и формах государства; в-третьих, историю самой правовой науки во всем многообразии присущих ей политических и правовых доктрин, теорий, концепций, идеологий»<sup>2</sup>. Конечно, приведенное выше определение юридической науки не может претендовать на точность в выявлении сути правоведения, тем не менее, апеллирование В.М. Сырых к положению о выявлении закономерностях в праве, на наш взгляд, крайне уместно и необходимо. Данное обстоятельство объясняется тем, что природа научного познания и заключается в том, чтобы выявить общие правила и законы проявления того или иного фрагмента или феномена реальности.

Второй подход несколько сужает рамки предыдущего уровня до объекта юридической науки – права как такового.



Нуриев Б. Д.

1 Правоведение: учебник для вузов / под ред. М.И. Абдулаева. – М.: Финансовый контроль, 2004. – С. 58.

2 Сырых М.В. История и методология юридической науки. – М.: Норма, 2014. – С. 13.

В данном случае право уже «лишается» статуса объекта познания, оно становится тем механизмом, который определяет предмет самого себя и предмет каждой из отраслей права.

Добавим, что данный понятийный дуализм характерен только для правовой науки и права. В других гуманитарных дисциплинах, пусть даже имеющих много общего с правом, подобное деление не прослеживается. Так, например, в социологии под объектом исследования понимается общество, а под предметом социальные факты или социальные действия. Объект политологии – политическая сфера жизнедеятельности людей, предмет данной отрасли знания – политические институты, политические конфликты, политическая культура и т.д.

Подобное сосуществование двух подходов к выявлению объектно-предметных отношений, которые, как было сказано выше, характерны как для юридической науки как отрасли гуманитарного знания, с одной стороны, и права, как «справедливого масштаба свободы», с другой стороны, нередко становится причиной разночтений и отсутствия понимания в вопросах права и правоведения, что, соответственно, приводит к невозможности конвенциональности. Напомним, что под конвенцией в эпистемологии понимается некое стихийное или санкционированное согласие научного сообщества в отношении категориального аппарата той или иной отрасли науки. Конвенция рассматривается как одно из необходимых условий для гармоничного развития науки, ее способности вырабатывать надежное и достоверное знание<sup>3</sup>. Думается, что для более полного понимания обозначенной автором проблемы есть необходимость рассмотреть каждый из выше обозначенных подходов более детально.

Объектно-предметные отношения в научном познании представляют собой комплекс взаимосвязанных и взаимозависимых отношений между двумя составными элементами – объектом научного познания и предметом научного познания – в совокупности образующими некий фрагмент или феномен реальности, так или иначе поддающийся познанию в ходе практической и познавательной деятельности человека. Некоторые авторитетные российские философы называют данные элементы «компонентами научной деятельности», причисляя к ним и методы познания<sup>4</sup>. За рамками выше обозначенных отношений остается субъект научного познания, в качестве которого, как известно, может выступать как отдельный ученый, так и коллектив исследователей.

Итак, можно признать, что объектом теории могут выступать и выступают и фрагменты, и феномены самой действительности. Когда выделяется объект теории, тогда в центр внимания выдвигается задача определения его природы, т.е. выявления того, что фрагменты или феномены действительности выступают как объект теории. При этом под объектом теории понимается то, что изучается и осмысливается в границах данной теории.

Вопросы исследования природы объекта решаются по-разному. Некоторые ученые изучают только то, что относительно самостоятельно существует в самой действительности, а другие исследователи обращают внимание и на те реалии, которые называются феноменами, и которые относительно самостоятельно не существуют. При этом, исследование природы объекта теории осуществляется путем использования различных подходов и методов.

Изложенное выше в целом показывает, что объектом теории могут быть как фрагменты, так и феномены самой действительности. Фрагменты самой действительности становятся объектами изучения, когда они вовлекаются в сферу познавательной деятельности. Феномены, присущие фрагментам, существующие в самой действительности в виде их атрибутов и свойств, выступающие как нематериальные реальности, которые по своей природе идеальны, так же выступают в качестве объекта теории. Но идеальное – атрибуты и свойства материальных систем, в том числе и человека, – становится объектом теории после того, как оно объективируется путем его озвучивания или «овеществления» с помощью слов, понятий и категорий. Сразу подчеркнем, что социальные регуляторы, формирующие в совокупности правовую систему общества, представляют собой более феномены действительности, нежели ее фрагменты.

Объектом научного познания может считаться тот срез реальности, который общепринят в научном сообществе, которое в целом, с онтологических и гносеологических позиций, не вызывает серьезных разногласий. Объективизация знания о фрагменте реальности происходит в результате длительной, активной материально-практической и теоретической деятельности исследователя, направленной на изучение определенного фрагмента реальности. Наиболее красноречивым примером может служить сам человек, который как объект исследовательских изысканий достаточно давно закрепился во многих естественных и гуманитарных знаниях. Знание о фрагменте или феномене реальности, возведенное до статуса объекта научного исследования, являет собой одну из наиболее дискуссионных и запутанных тем философской науки. На протяжении веков данный вопрос волновал великие умы человечества. Считается, что диалектика Платона и учение Аристотеля о началах науки заложили основы гносеологии и эпистемологии. В эпоху Просвещения проблема объективного знания была реанимирована, а переосмысление достигнутого ранее прогресса в познании объектно-предметных отношений пришлось уже на Новейшее время. «Процесс объективизации, «изгнание человека» из научного знания стал предметом внимания Э. Гуссерля в последний период его жизни. Он придавал этому процессу фундаментальное значение, поскольку видел в нем причину кризиса наук...». По его мнению «научное знание должно быть вписано в общий контекст «жизненного мира», в котором оно нуждается как в источнике смыслополаганий и общечеловеческого опыта»<sup>5</sup>.

Цель науки – вычленив подлинное знание среди бесконечного потока информации, окружающего субъекта познания. Подлинное знание, в свою очередь, базируется на так называемом фундаменте рационального (ratio), оппозиционному иррациональному, недоказанному, случайному, не соответствующему истине. Основное положение философии науки гласит, что рациональное проявляется в том, что оно повторяемо и эмпирически доказуемо. «Основные эмпирически повторяющиеся явления могут быть выражены в виде универсальных и «единообразных» законов природы, говорящих о том, что происходит всегда и повсюду»<sup>6</sup>. Таким образом, объект научного познания выявляется в процессе повторяемых явлений, которые постигаются человеком в ходе его практической и познавательной деятельности.

Значительно сложнее вычленив предмет научного познания. Согласно одной из наиболее распространенных точек

3 Микешина Л.А. Философия науки. – М.: Издательский дом Международного университета в Москве, 2006. – С. 127.

4 Микешина Л.А. Указ. соч. – С. 224.

5 Микешина Л.А. Указ. соч. – С. 161.

6 Микешина Л.А. Указ. соч. – С. 169.

зрения специалистов, занимающихся проблемами гносеологии и эпистемологии, предметом может считаться признак объекта, который необходим для познания фрагмента или феномена реальности в ходе активной познавательной деятельности субъекта<sup>7</sup>. Некоторые исследователи предлагают рассматривать предмет научного познания несколько шире, акцентируя внимание на том, что признак объекта исследования не может быть значимым элементом научного понимания фрагмента или феномена реальности. В качестве альтернативы ими предлагается научная теория, что, на наш взгляд, более точно отражает природу науки<sup>8</sup>. Рассматривая сущность теории, мы исходим из того, что она представляет собой обычную теоретическую конструкцию, которая создается под углом зрения определенных подходов и методов той науки, в пределах которой «схватываются» особенности и характерные черты ее объекта. При этом, саму научную теорию, т.е. теорию об объекте, следует рассматривать как предмет изучения объекта. Другими словами, предмет изучения объекта есть сама теория. От понимания объекта теории зависит понимание и определение ее предмета.

Предмет объекта теории всегда выступает как субъективный образ познаваемого фрагмента либо феномена действительности. Он является знанием об этом объекте, об его атрибутах и свойствах, признаках и параметрах, об их взаимной зависимости. Таким образом, мы можем констатировать, что в теории, которая выступает как предмет, описываются особенности и характерные черты познаваемого объекта, отображаются его атрибуты и свойства. При этом различные понятия и категории, выражая сам познаваемый объект, его атрибуты и свойства, составляют единую понятийно-категориальную систему, включающую системообразующие категории и основополагающие (ключевые) понятия.

Итак, в отношении идентификации предмета научного познания напрашиваются следующие два вывода. Во-первых, предмет исследования представляет собой лишь некую грань в виде теории, концепции или конструкции, выбранной для познавательной деятельности субъектом. Во-вторых, предмет научного познания несет в себе печать субъективности. Он представляет собой своего рода «специально созданную систему научных абстракций»<sup>9</sup>.

Как было сказано выше, особенностью права можно рассматривать и тот факт, что объектно-правовые отношения проецируются с уровня научного познания, под которым подразумевается юридическая наука, до уровня права как такового. Другими словами, право, лишаясь статуса объекта юридической науки, становится целостной системой иного порядка, также включающей в себя объектно-предметные отношения.

Согласно установившейся в отечественной науке традиции, ученые не выделяют объект права, однако при этом анализ предмета права содержится почти в каждом учебнике или учебном пособии. Подобный подход, как нам кажется, нарушает целостность объектно-предметных отношений. В современном гуманитарном знании нет полной ясности в том, возможно ли выявление или вычленение фрагмента или феномена реальности из того многообразия окружающего человека явлений, игнорируя объективно-предметную взаимозависимость. Даже если в этом случае анализ только предмета права, согласно сложившейся традиции, достаточен для

понимания природы правовых отношений, напрашивается вопрос о том, насколько корректно оперировать термином предмет и игнорировать в данном случае категорию объект, которая имеет более определенный, прикладной и субстанциональный характер.

Наиболее ярко разночтение в вопросах концептуализации объектно-предметных отношений прослеживается в отдельных отраслях права, в частности, в той его отрасли, которая регулирует финансовые правоотношения. Нами были изучены подходы известных российских ученых-авторов учебников для студентов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». Данное обстоятельство объясняется тем, что объектно-предметные отношения, оформившиеся в каждой отдельной отрасли знания, в наиболее доступной форме излагаются, как правило, в соответствующих учебно-методических изданиях.

В изученных учебниках и учебных пособиях проблема объектно-предметных отношений финансового права как науки почти не затрагивается. В тех случаях, когда автор касается вопроса научного познания в финансовой сфере, предмет финансового права как науки рассматривается вскользь, без соответствующего анализа, а объект науки не обозначается вовсе. Так, например, в известном учебнике В.А. Парыгиной и А.А. Тедеева говорится, что «предметом науки финансового права являются общественные отношения, которые возникают в процессе финансовой деятельности, в том числе в процессе функционирования и развития финансовой системы России»<sup>10</sup>. Примечательно, что в разделе о предмете финансового права как отрасли права пишется примерно то же самое: «Под предметом финансового права, как правило, понимаются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства и муниципальных образований, по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач». Автор также добавляет, что данное определение устарело, и «на настоящем этапе развития финансового права предметную область этой отрасли составляют общественные отношения, возникающие в сфере формирования, функционирования и развития финансовой системы Российской Федерации»<sup>11</sup>. Как видно, в солидном учебном издании, неоднократно переиздававшемся, рецензентами которого выступили три авторитетных профессора и четыре кафедры известных российских высших учебных заведений, вопрос объектно-предметных отношений, оформившихся как в области научного познания финансового права, так и в сфере отрасли финансового права, не нашел достойного анализа авторов.

В популярном среди студентов профильных высших учебных заведений учебнике «Финансовое право», вышедшем под редакцией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятенко, имеющим соответствующий гриф Министерства образования Российской Федерации, неоднократно переиздававшемся, обозначенная проблема также не нашла должного анализа. В данном издании вопрос о финансовом праве как науке и, соответственно, объектно-субъектных отношениях обозначенного уровня не рассматриваются вовсе. В том разделе, где речь идет о предмете финансового права как отрасли права, говорится: «Для определения предмета регулирования и установления границ этой отрасли права служат определенные критерии, главным

7 Микешина Л.А. Указ. соч. – С. 226.

8 Нуриев Б.Д. Проблема языка в философии: опыт аналитического исследования теории языка. - Уфа: РИЦ БашГУ, 2011. – С. 48-50.

9 Микешина Л.А. Указ. соч. – С. 226.

10 Парыгина В.А., Тедеев А.А. Финансовое право: учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2006. – С. 28.

11 Парыгина В.А., Тедеев А.А. Указ. соч. – С. 21.

Таблица 1. Объект и предмет науки и отрасли финансового права

	Объект	Предмет
Финансовое право как наука	Общие (повторяющиеся и эмпирически доказуемые) законы функционирования правоотношений в финансовой сфере	Концепции и конструкции о финансовых правоотношениях, о закономерностях развития науки финансового права, о взаимосвязи и устойчивой взаимозависимости элементов ее структуры как самостоятельного вида знания и др.
Финансовое право как отрасль права	Вся совокупность правоотношений – социальных регуляторов в финансовой сфере	Нормативно-правовые акты, регулирующие финансовые правоотношения

из которых является то, что финансовое право регулирует организационные общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства, а нормы финансового права всегда связаны с регулированием отношений по поводу выполняемых в процессе финансовой деятельности государства распределительной, контрольной и стимулирующей функций при распределении общественного продукта и национального дохода в денежной форме»<sup>12</sup>. Данное определение в своей концептуальной основе достаточно близко к пониманию предмета финансового права из предыдущего примера.

Учебник «Налоговое право» В.А. Мальцева, предназначенный для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования, лишь констатирует, что «предмет науки налогового права значительно шире, чем предмет отрасли»<sup>13</sup>. В том разделе, где речь идет о сущности налогового права, определение предмета данной отрасли права также идентично выше обозначенным примерам и сводится к перечислению общественных отношений «по установлению, и взиманию налогов и сборов в бюджет с юридических и физических лиц»<sup>14</sup>. Напомним, что налоговое право обычно рассматривается в качестве подотрасли финансового права.

Как видим, нерешенность проблемы объектно-предметных отношений в области юридической науки и права, является одной из причин, тормозящих развитие данной отрасли знания. Отношения между объектом и предметом на двух уровнях можно условно обозначить в виде таблицы.

Современное знание развивается благодаря целому ряду факторов, одним из которых является так называемая научная глобализация, что подразумевает, в первую очередь, углубление междисциплинарности научного познания. Сегодня квалифицированный юрист в своей практической деятельности оперирует знаниями не только сугубо правовыми, но и почерпнутыми из сопредельных дисциплин: истории, социологии, культурологии, религиоведения и т.д. Действительно, практика показывает, юридическая наука как область гуманитарного знания и учебная дисциплина немаловажна без взаимодействия и взаимного проникновения с иными гуманитарными науками. Здесь необходимо особо подчеркнуть, что слабой стороной современного правоведения является недостаточное, на наш взгляд, привлечение юристами-учеными к собственным исследованиям достижений философии, особенно онтологической и гносеологической ее составляющей. Данное обстоятельство не только обедняет российское правовое знание, оно лишает его возможности более четко и гармонично выполнять собственные функции, иметь в своем арсенале точные ответы на вызовы современного мира. Важно учесть и то,

что «доктринальные изменения в науке не могут происходить быстро и без делящихся противоречий в самой науке, причем как для ее фундаментальной части, так и для практических приложений. Нормальный процесс доктринально-догматического обновления науки происходит постепенно, при одновременном действии и применении альтернативных доктрин и догм»<sup>15</sup>. Обсуждение проблемы объектно-предметных отношений в юридической науке и в праве с учетом различных позиций и направлений, оформившихся в современном правоведении, может послужить отправной точкой для обновления научного познания права, новых прорывов и достижений в данной области гуманитарного знания.

#### Пристатейный библиографический список

1. Мальцев В.А. Налоговое право. – М.: Издательский центр «Академия», 2004.
2. Микешина Л.А. Философия науки. – М.: Издательский дом Международного университета в Москве, 2006.
3. Нуриев Б.Д. Проблема языка в философии: опыт аналитического исследования теории языка. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2011.
4. Парыгина В.А., Тедеев А.А. Финансовое право: учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2006.
5. Правоведение: учебник для вузов / под ред. М.И. Абдулаева – М.: Финансовый контроль, 2004.
6. Сырых М.В. История и методология юридической науки. – М.: Норма, 2014.
7. Финансовое право / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2010.
8. Финансовое право / под общ. ред. С.В. Запольского. – М.: Издательство Юрайт, 2014.

<sup>12</sup> Финансовое право / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2010. – С. 20.

<sup>13</sup> Мальцев В.А. Налоговое право: учебник. – М.: Издательский центр «Академия», 2004. – С. 12.

<sup>14</sup> Мальцев В.А. Указ. соч. – С. 11.

<sup>15</sup> Финансовое право / под общ. ред. С.В. Запольского. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – С. 47.



## СТЕГОСТЕНКО Евгений Валерьевич

аспирант кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного политехнического университета Петра Великого

### ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

В статье исследуются и раскрываются причины фундаментальных проблем законотворческого процесса и предлагаются пути их решения. Высказывается гипотеза о необходимости создания новой науки «Юридическое управление», которая призвана обеспечить научный подход к законотворческой деятельности в части изучения последствий принятия нормативно-правовых актов на этапе их подготовки и проектирования. В контексте новых научных изысканий права, предлагаются уникальные предмет, объект исследования и методология изучения законотворческого процесса.

**Ключевые слова:** теория государства и права, проблемы законотворчества, пути решения проблем законотворчества, юридическое управление, методология законотворчества, предмет права.

## STEGOSTENKO Evgeny Valeryevich

postgraduate student of the Theory and History of State and Law sub-faculty of Peter the Great Saint-Petersburg State Polytechnic University



Стегостенко Е. В.

### THE SOLUTIONS OF THE PROBLEMS OF LAWMAKING

The article examines and reveals the reasons of the fundamental problems of the legislative process and suggests ways of solving them. It offers a hypothesis about necessity of creation of a new science of "law management", which aims to provide a scientific approach to lawmaking in the study of the impact of the adoption of regulatory legal acts at the stage of their preparation and design. In the context of new scientific research, it offers a unique subject, the object and the methodology of the study of the legislative process.

**Keywords:** theory of state and law, problems of lawmaking, problems of lawmaking, law administration, methodology of law-making, object of law.

На современном этапе в Российской Федерации в сфере законодательного регулирования общественных отношений сложился целый ряд острых концептуальных, системных<sup>1</sup> и отраслевых проблем<sup>2</sup>.

- 1 Бабурин В. В. Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения // Межвузовский сборник научных трудов адъюнктов и соискателей. – Омск. – 2000. – №6. – С. 94-101; Болдырев С. Н. Проблема соотношения интерпретационной и правотворческой судебной деятельности как проблема юридической техники // Гуманитарные и социально-экономические науки: сб. науч. ст. – М. – 2011. – №1. – С. 91-93; Жилиев М. С. Единый недвижимый комплекс: прогноз проблем правоприменения // Недвижимое имущество (права, обременения, сделки): проблемы государственной регистрации: сб. ст. научно-практ. конф. 03.12.2016. – Иркутск: Изд-во: Иркутского института (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2016. – С. 37-43; Новосёлов В. П. О проблемах законодательного обеспечения развития АПК в России // Аграрный вестник Урала: сб. науч. ст. – Екатеринбург, 2008. – №3. – С. 81-83; Пашкова Е. Н. О некоторых проблемах правоприменения Федерального закона «О полиции» // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД Российской Федерации: сб. науч. ст. – М., 2013. – С. 58-63; Скобликов П. А. Оптимизация борьбы с организованной преступностью и коррупцией посредством парламентского контроля // Журнал Российского права: сб. науч. ст. – М., 2015. – №12 (228). – С. 70-78; Шадрин В. С. Презумпция невиновности в России: от проблем прошлого к проблемам настоящего // История государства и права. – 2016. – №18. – С. 50-54.
- 2 Шадрин В. С. Презумпция невиновности в России: от проблем прошлого к проблемам настоящего // История государства и права. – 2016. – №18. – С. 50-54; Шакиров И. А. Проблема построения гражданского общества в России как проблема системы властных отношений // Актуальные проблемы развития гражданского общества: сб. науч. ст. / И. А. Шакиров, Д. А. Абдрахманов, Р. Р. Кучуков и др. – Уфа, 2010. – С.221-224.

Изучая тенденции в законотворческой деятельности, Любимов Н. А. отмечает: «создавая нормативные установки, мы преуспели в количестве, но не в качестве»<sup>3</sup>. Рассматривая качество федеральных законов, Бялкина Т. М. указывает, что «практически каждый седьмой закон, подписанный Президентом Российской Федерации, содержит технико-юридические, в том числе грамматические ошибки. В качестве дефектов законодательных актов выделяются недостатки, связанные с наличием в них пробелов и противоречий, юридико-технические погрешности (несоблюдение правил и приёмов юридической техники), а также лингвостилистические недочёты»<sup>4</sup>.

Проблемы качества позитивного законодательства являются ключевыми в обеспечении экономического развития нашей страны в целом и отдельных её отраслей, в частности. Рассматривая перспективы развития агропромышленного комплекса, профессор Новосёлов В. П. отмечает, что его состояние «оставляет тяжелое впечатление», по причине (в том числе) состояния правового регулирования отрасли. «Правовую базу, призванную обеспечить развитие агропродовольственного комплекса страны, можно было бы признать относительно развитой, если бы она не изобиловала правовыми пробелами и огрехами», далее автор указывает на необходимость исправления ситуации, поскольку отрасль столкнулась с проблемой невозможности реализации своей продукции. «На начало 2007 г. сельхозпредприятия Свердловской области не сумели реализовать более 8 тысяч голов, поскольку цены на мясо свинины только за первый квартал упали на 15-20 рублей за килограмм. Аналогичная ситуация в Ленинградской,

- 3 Любимов Н.А. Качество российского конституционного законодательства: некоторые проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право: сб. науч. ст. – 2008. – № 7. – С. 18
- 4 Бялкина Т.М. Проблемы качества законодательства в сфере местного самоуправления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право: сб. науч. ст. – Воронеж, 2009. – № 1. – С. 61-69.

Челябинской и многих других областях, где развивающиеся предприятия по производству мясной продукции оказались в тяжелой экономической ситуации. Сложилась ситуация, при которой перерабатывающие предприятия затоварены импортной мясной продукцией, поступающей в страну по демпинговым ценам, и просто отказываются закупать скот, выращенный в отечественных хозяйствах... поэтому нужно пересмотреть законодательство в данной области и обеспечить защиту отечественного производителя<sup>5</sup>.» В данном случае, ошибки законотворческой деятельности делают нормативно-правовые акты, по сути недееспособными, что в свою очередь девальвирует усилия по созданию правовых условий, призванных обеспечить рост экономических показателей отрасли.

Анализируя актуальные проблемы юриспруденции, приходим к выводу о том, что решение ряда из них требует иного подхода к проблемам, иного научного понимания их, взгляда на них под иным углом, и как следствие, появление новых научных знаний (именно знаний, а не теорий), выделенных в отдельную, особую юридическую научную дисциплину. «Законотворчество только в том случае добьется успеха, если будет основываться на научном знании<sup>6</sup>.» В рамках настоящей статьи мы выразим гипотезу о том, что, для решения наиболее острых проблем законотворчества, таких как: неэффективное законодательство, противоречия в нормативно-правовых актах, унификация юридических терминов, непредсказуемость последствий принятия нормативного правового акта и ряда других<sup>7</sup>, необходимо создание новой науки – «Юридическое управление». В рамках рассмотрения данной концепции предполагается научный, принципиально-новый подход к разработке и принятию нормативных правовых актов на территории не только Российской Федерации, но и, как отмечается в работе<sup>8</sup>, на всём пространстве Евразийского экономического союза.

«Юридическое управление», на наш взгляд, следует понимать как науку о юридических, социальных, экономических, политических, международных и иных последствиях в изменениях общественных отношений, которые прогнозируются со вступлением в силу тех или иных нормативных правовых актов с целью определения и обеспечения наиболее выгодной формы сосуществования общества и государства.

Иными словами, это наука, обеспечивающая научный подход к изучению последствий принятия нормативных правовых актов на этапе их подготовки и проектирования, с целью прогнозирования положительных и вероятных отрицательных результатах в изменениях общественных отношений.

Выделение научных знаний в отдельную науку требует определения собственных (как правило) уникальных: предмета и объекта изучения, методологии, а также целей, задач и функций, которые призвана изучать, достигать и решать соответствующая правовая наука.

Предметом изучения данной дисциплины должны стать общественные отношения (возникновение новых или изменения в существующих) в обществе, государстве или на международной арене, которые прогнозируются и ожидаются со вступлением в силу того или иного нормативного правового акта, на этапе его подготовки. Следует отметить, что последствия принятия нормативного правового акта должны считаться положительными, если реально наступившие изменения в общественных отношениях, после вступления в силу нормативного правового акта, совпали с прогнозируемыми; при достижении

же противоположного эффекта последствия следует считать отрицательными, при отсутствии результата – нулевыми.

Предмет юридического управления следует рассматривать в следующих аспектах, которые в конечном итоге, должны определить структуру данного научного знания:

- истории развития опыта прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов на национальном и международном уровнях;

- плана стратегического развития страны;

- тенденции развития общественных отношений с точки зрения научного прогресса и международного взаимодействия;

- процесса реализации нормативных правовых актов и роли общества в правотворческой деятельности.

Субъектами последствий принятия нормативного правового акта в рамках юридического управления, являются участники, на общественные отношения которых, прямо либо косвенно, оказывает влияние нормативный правовой акт. Ими могут быть:

1. Человек (гражданин России, лицо без гражданства, иностранный гражданин);

2. Отдельные категории граждан, классифицируемые по разным признакам (возраст, сфера деятельности, социальный статус и т.д.);

3. Организации всех форм собственности, а равно общественные, правозащитные, представительные;

4. Государства, союзы государств, мировое сообщество.

Главной целью юридического управления, на наш взгляд, должно стать повышение качества правотворческой деятельности на этапе подготовки и проектирования нормативного правового акта, посредством изучения и прогнозирования последствий изменения в общественных отношениях, связанных со вступлением законодательного акта в силу, выраженной в придании нормативному правовому акту формы, обеспечивающей его максимальную полезность и эффективность. Как представляется, для достижения поставленных целей, данная наука должна решать следующие задачи:

- разработка, накопление и систематизация знаний о прогнозировании последствий принятия нормативных правовых актов;

- обеспечение научного подхода в правотворческой деятельности;

- иные задачи, создающие условия для достижения поставленных целей.

Под методологией юридического управления следует понимать совокупность приемов и способов изучения последствий принятия нормативного правового акта, а равно их прогнозирования на этапе проектирования нормативных правовых актов. Очевидно, что в данной науке, с необходимостью, должны присутствовать как общеправовые и межотраслевые методы (о которых много сказано во всех учебниках по юридическим дисциплинам), так и методы познания, характерные исключительно для данной науки.

Итак, подробно остановимся на методах, характерных исключительно для нашей науки, которыми должны стать:

Метод юридической значимости, в рамках которого определяется масштаб действия нормативных правовых актов, выраженный в определении групп субъектов, на отношения которых, прямо или косвенно, может оказать влияние проектируемый нормативный правовой акт. Данный метод следует применять в следующих аспектах:

- определение категорий субъектов, на отношения которых нормативный правовой акт должен иметь прямое действие;

- определение категорий субъектов, в отношении которых изучаемый нормативный правовой акт может оказать косвенное влияние (с качественной, количественной и вероятностной оценкой возможного влияния);

- определение международной значимости нормативного правового акта.

2. Метод юридической вероятности – призван изучать и определять вероятность наступления желаемого (положительного), нежелательного (отрицательного) и нулевого результата в изменении общественных отношений после вступления в силу нормативного правового акта, с определением вероятностной оценки возможности наступления каждого

5 Новосёлов В.П. О проблемах законодательного обеспечения развития АПК в России // Аграрный вестник Урала: сб. науч. ст. – Екатеринбург, 2008. – № 3. – С. 81-83.

6 Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества. – М., 1991. – С. 126.

7 Ермолина М.А., Капустина М.А. Правовое регулирование и правовое воздействие: роль законодателя // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 341-344.

8 Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132; Горьков А.Л., Козлова А.А., Кривенький А.И., Николаева Т.Л., Никонова М.В., Питько Е.В., Смирнова Е.Ю., Фархутдинов И.З. Права человека в условиях глобализации и их защита в международном частном праве (междисциплинарное исследование) // Коллективная монография: в 2-х книгах. – Кн. 2. – М., 2016.

результата, с рекомендациями по управлению вероятностью (повышения вероятности наступления положительного результата и снижение вероятности нулевого и отрицательного эффекта).

3. Метод социальной напряженности должен давать оценку возможным негативным изменениям в общественных отношениях, с реализацией в нормативных правовых актах так называемых «непопулярных решений», которые для достижения положительной цели в тех или иных изменениях общественных отношений, заведомо ухудшают положение отдельных категорий субъектов правоотношений. К непопулярным решениям относятся такие меры как: повышение налоговой нагрузки, повышение пенсионного возраста, снижение уровня заработной платы и т.д.

4. Метод соотношения затрат на реализацию нормативного правового акта и прогнозируемых выгод, связанных с его применением призван изучать стоимость реализации того или иного проекта нормативный правовой акт в четырех аспектах:

- определение прямых материальных затрат связанных с реализацией нормативного правового акта, выраженных в денежном выражении;

- изучение возможных потерь нематериального характера, которые могут последовать с введением в его в действие (снижение в обществе уровня образования, культуры, ухудшение экологической обстановки и т. д.);

- определение возможных потерь страны на международной арене (утрата международных рынков сбыта, политического влияния и т. д.);

- определение всех выгод (материальных и нематериальных) которые получают общество и государство при реализации того или иного нормативного правового акта.

В рамках данного метода следует ввести понятие «рентабельности нормативного правового акта», которое будет определяться как отношение затрат на его реализации к ожидаемым выгодам, полученных от реализации нормативного правового акта, выраженная в процентах. Данный метод может быть характерен для подготовки законопроектов регулирующих экономические отношения.

1. Метод юридического анализа результата действия нормативного правового акта предполагает соотношение прогнозируемых целей принятия нормативного правового акта с фактически достигнутыми. Дает оценку эффективности нормативного правового акта, с точки зрения достижения поставленных целей его принятия с одной стороны и анализирует причины недостижения либо отклонения от поставленных целей с другой. Цель данного метода изучения – дать конкретные рекомендации по исправлению ситуации.

2. Метод консолидации в законопроектах политических и экономических выгод. Данный метод при разработке проектов нормативных правовых актов должен активно применяться, в первую очередь в сфере международной политики. Так, к примеру, при решении Президента В. В. Путина в 2015 году о введении войск Российской Федерации в Сирию с целью борьбы с силами международного терроризма<sup>9</sup> параллельно должен был быть проработан вопрос об экономической экспансии рынков наших компаний в Сирию. Не секрет, что посредством использования Вооруженных сил Российской Федерации Президенту Сирии Б. Асаду удалось удержать власть в своих руках и, по этой причине, он бы поддержал такое решение, в противном случае, его ожидала судьба М. Каддафи, который был убит силами вооруженной оппозиции. В условиях когда «США, стремясь продлить жизнь своей гегемонии, стремятся наращивать практику вмешательства во внутренние дела стран и регионов, сея хаос и подчиняя себе новые геополитические пространства, а так же с целью, расширить список государств, отказывающихся от своего суверенитета в пользу США»<sup>10</sup>, решение о военном присутствии нашей страны в сирийском регионе является сво-

временным, с точки зрения геополитики. Данный факт позволяет контролировать действующую власть в Сирии, а также обеспечить принцип преемственности власти с сохранением выбранного политического курса страны на сближение с Российской Федерацией. Всё это создаст благоприятные условия для развития бизнеса российских компаний в данном регионе, что в свою очередь, приведет к завоеванию новых рынков и росту экономики нашей страны<sup>11</sup>.

3. Метод соответствия целей нормативного правового акта стратегии развития государства. Для достижения качественных изменений общественных отношений в ряде случаев требуется комплекс мер правового обеспечения. Так для повышения уровня обороноспособности страны требуется увеличение внутреннего валового продукта, увеличение численности населения, должное внимание в области новейших разработок в сфере военно-промышленного комплекса. Становится очевидным, что решить данный вопрос невозможно принятием одного закона, в данном случае законодательство в области экономики, демографической политики, науки, должны не только решать прямые, отраслевые задачи, но и стремиться к реализации стратегической доктрины; следовательно, всё национальное законодательство должно быть едино в целях концепции национальной стратегии. Единая правовая политика в области стратегического планирования позволит решить ряд вопросов в области конституционного права. «Положение Конституции Российской Федерации, на сегодняшний день таково, что значительная часть законодательства нашей страны либо прямо ей противоречит, либо выхолащивает её настолько, что делает Конституцию недееспособной.» ... «В данной ситуации положение может спасти новая идея принятия документа о стратегии Российской Федерации, который, обладая высшей юридической силой, с целью, в том числе, роста благосостояния общества и повышения качества его жизни, оправдал бы в глазах народа, нарушения его естественных и гражданских прав. Этот процесс стал бы своего рода частью общественного договора, по которому общество соглашается с ущемлением прав со стороны государства, а власть стремится к реализации стратегических целей»<sup>12</sup>.

4. Метод отраслевых экспертиз законопроекта. Изучая детерминацию законотворческого риска, Малышева И. В. пишет: «Говоря о процессе создания законов, необходимо обратить внимание на то, что формирование идеи, создание концепции и самого проекта закона выпадает из сферы научного исследования. Это провоцирует стихийность, бесконтрольность, а в некоторых случаях небросовость в подготовке законопроектов, что обуславливает издание неэффективных законов. ... Ошибка, заложенная на уровне концепции, лицом, принимающим решение, не сможет потом быть исправленной на стадии формирования текста. ... Разрабатывать концепцию законов должны специалисты. ... Речь идет об экспертизе, под которой понимается исследование специалистами (экспертами) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки»<sup>13</sup>. Посредством применения данного метода, на этапе проектирования закона или другого нормативного правового акта следует пройти ряд экспертиз.

Во-первых, должно быть принято принципиальное решение о необходимости урегулирования тех или иных общественных отношений основанное на научных изысканиях. В настоящее время в области подготовки специалистов по направлению «Юриспруденция», сложилась парадоксальная картина: с одной стороны в стране наблюдается переизбыток юристов, с другой стороны, складывается впечатление, что государство стремится дистанцироваться от имеющих, выдающихся специалистов и школ в данной области. Ситуация, по-нашему мнению, должна измениться следующим образом:

9 Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10. – С.8.

10 Ходынская-Голенищева М.С. Сирийский кризис, методы дестабилизации «неугодных» государств и провоцирование «управляемого хаоса» / М. С. Ходынская-Голенищева // Вестник университета МГИМО: сб. науч. ст. – М, 2015. – №3 (42). – С. 43-50.

11 Фархутдинов И.З. Международно-правовое регулирование инвестиционных отношений: теория и практика. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Москва, 2006.

12 Стегостенко Е.В., Третьяков И.Л. Проблемы государственного стратегического планирования // Неделя науки СПбПУ: Материалы научной конференции с международным участием 14-19 ноября 2016 г. Лучшие доклады. – Изд. Политехнического ун-та. – СПб., 2016. – С. 397-401.

13 Малышева И.В. Законотворческий риск: понятие, виды, детерминация: дисс. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2007. – С. 182.

при подготовке концепции нормативного правового акта она должна быть разослана в 3-5 профильных юридических института, которые, проведя научные изыскания, должны ответить на вопрос о целесообразности принятия концепции рассматриваемого проекта, возможно для регулирования общественных отношений, достаточно будет внести изменения в уже существующее законодательство, повысить их качество.

При принятии положительного научно-обоснованного решения о необходимости правового урегулирования вопроса новым законом, к исследованию проекта нормативного правового акта должен быть привлечен коллектив профильных специалистов, который должен дать ответ на вопросы: какими мы должны видеть цели нормативного правового акта и в какой редакции он должен быть принят, при его максимальной-возможной эффективности; далее, проект должен быть возвращен юристам для формальных процедур (обоснования формы нормативного правового акта, составления текста с использованием законотворческой техники, унификации терминологии, определения места нормативного правового акта в системе национального законодательства и т. д.). Только после этого законопроект должен представляться для голосования по нему в Государственную Думу Российской Федерации.

Кроме того, в рамках данной статьи не рассмотрены ряд иных методов подлежащих использованию в рамках данной науки, это, в частности: метод контрольной защиты интересов отдельных социальных групп; метод превентивности функций органов государственной власти; метод научной обоснованности решений; метод корректировки целей; метод качественной оценки субъекта законодательной инициативы; и другие.

Перечень уникальных методов познания, характерных для нашей науки, не является исчерпывающим, и будет дополняться при развитии науки как отдельной дисциплины, автором, (и возможно) его единомышленниками и последователями.

В процессе достижения поставленных целей юридическое управление призвано, в первую очередь, выполнять следующие функции: историческую; научно-прикладную; правотворческую; международную; прогностическую; функцию целеполагания; функции организации планирования и контроля в юриспруденции (в процессе реализации не только правотворческих решений, но и правоохранительных, судебных и исполнительных инициатив) и т. д.

К принципам данной дисциплины следует отнести: принцип научной обоснованности при проектировании нормативных правовых актов; принцип плановости; принцип сбалансированности интересов государства и общества; принцип единой политики на всех уровнях власти. Помимо этого, к принципам юридического управления (как к юридической науке) следует относить все принципы юриспруденции: гуманизм, демократизм, равенство всех перед законом и судом и т. д.

Таким образом, обеспечение научного подхода к законотворческому процессу, в части изучения последствий принятия нормативных правовых актов на этапе подготовки и проектирования, позволяет принимать их лишь в той редакции, которая гарантированно будет решать поставленные перед ними задачи, с максимальной минимизацией негативных последствий при реализации тех или иных законотворческих инициатив.

#### Пристатейный библиографический список

1. Бабурин В.В. Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения // Межвузовский сборник научных трудов адъюнктов и соискателей. – Омск. – 2000. – № 6.
2. Болдырев С.Н. Проблема Соотношения интерпретационной и правотворческой судебной деятельности как проблема юридической техники // Гуманитарные и социально-экономические науки: сб. науч. ст. – М., 2011. – № 1.
3. Бялкина Т.М. Проблемы качества законодательства в сфере местного самоуправления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право: сб. науч. ст. – Воронеж, 2009. – №1.
4. Горьков А.Л., Козлова А.А., Кривенький А.И., Николаева Т.Л., Никонова М.В., Питько Е.В., Смирнова

- Е.Ю., Фархутдинов И.З. Права человека в условиях глобализации и их защита в международном частном праве (междисциплинарное исследование) // Коллективная монография: в 2-х книгах. – Кн. 2. – М., 2016.
5. Ермолина М.А., Капустина М.А. Правовое регулирование и правовое воздействие: роль законодателя // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92).
6. Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
7. Жилев М.С. Единый недвижимый комплекс: прогноз проблем правоприменения // Недвижимое имущество (права, обременения, сделки): проблемы государственной регистрации: сб. ст. научно-практ. конф. 03.12.2016. – Иркутск: Изд-во: Иркутского института (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2016.
8. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. – М., 1991.
9. Любимов Н.А. Качество российского конституционного законодательства: некоторые проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право: сб. науч. ст. – 2008. – № 7.
10. Малышева И.В. Законотворческий риск: понятие, виды, детерминация: дисс. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2007.
11. Новосёлов В.П. О проблемах законодательного обеспечения развития АПК в России // Аграрный вестник Урала: сб. науч. ст. – Екатеринбург, 2008. – №3.
12. Пашкова Е.Н. О некоторых проблемах правоприменения Федерального закона «О полиции» / Е. Н. Пашкова // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД Российской Федерации: сб. науч. ст. – М, 2013. – С. 58-63.
13. Скобликов П.А. Оптимизация борьбы с организованной преступностью и коррупцией посредством парламентского контроля // Журнал Российского права. – 2015. – № 12 (228).
14. Стегостенко Е.В., Третьяков И.Л. Проблемы государственного стратегического планирования // Неделя науки СПбПУ: Материалы научной конференции с международным участием 14-19 ноября 2016 г. Лучшие доклады. – Изд-во Политех. ун-та. – СПб., 2016.
15. Ходынская-Голенищева М.С. Сирийский кризис, методы дестабилизации «неугодных» государств и провоцирование «управляемого хаоса» // Вестник университета МГИМО. – 2015. – №3 (42).
16. Устойчивое лесопользование // Матер. министерской конф. по проб. правопр. и управл. в лесн. сект. : 2006. – М: Изд-во: Всемирный фонд природы, 2006.
17. Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10.
18. Фархутдинов И.З. Международно-правовое регулирование инвестиционных отношений: теория и практика. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Москва, 2006.
19. Федоровских А.А. Политическая власть в современной России: проблема легитимности власти и проблема разделения властей / А.А. Федоровских // Вопросы политологии и социологии: сб. науч. ст. – 2013. – №1 (4).
20. Шадрин В.С. Презумпция невиновности в России: от проблем прошлого к проблемам настоящего // История государства и права. – 2016. – № 18.
21. Шакиров И.А. Проблема построения гражданского общества в России как проблема системы властных отношений // Актуальные проблемы развития гражданского общества: сб. науч. ст. / И.А. Шакиров, Д.А. Абдрахманов, Р.Р. Кучуков и др. – Уфа, 2010.

## **АМИНОВ Илья Исакович**

кандидат юридических наук, кандидат психологических наук, доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

### **НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ЗАКАСПИЙСКОЙ ОБЛАСТИ**

В статье анализируются организационно-правовые особенности обложения туркмен налогами, податями и повинностями после образования в составе Российской Империи Закаспийской области – территории их этнического проживания. По итогам проведенного исследования автором аргументируется вывод о том, что система мероприятий закаспийской администрации была сориентирована в целом на равномерность и фиксированность налогообложения, соблюдение принципов соразмерности, экономической целесообразности, а там, где интересы российских предпринимателей соприкасались с интересами подданных пограничных с областью государств – взаимности.

Ключевые слова: кибиточная подать, раскладка, пошлина, натуральная повинность, коренное население, благосостояние штрафные санкции, администрация области, приставство, волость, аул.

## **AMINOV Ilya Isacovich**

Ph.D. in Law, Ph.D. in Psychology, associate professor of criminology and criminal executive law of the O.E. Kutafin Moscow State Law University (MGUA)

### **THE TAX POLICY OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE TRANS-CASPIAN REGION**

The article analyzes the organizational and legal peculiarities of taxation of the Turkmen taxes, taxes and duties after the formation of the Trans-Caspian region of the Russian Empire – the territories of their ethnic accommodation. The results of this study the author argues the conclusion that the TRANS-Caspian system of measures of the administration were focused in General on the uniformity and fixity of taxation, the principles of proportionality, economic feasibility, and where the interests of Russian entrepreneurs in contact with the interests of the citizens of the border area of the States – reciprocity.

Keywords: to submit, layout, duties, natural duties, indigenous peoples, wealth, sanctions, the regional administration, police force, municipality, village.



Аминов И. И.

Учреждение Высочайшим указом императора Александра III от 6 мая 1881 г. Закаспийской области в статусе отдельной административной единицы в результате объединения туркменских земель текинского рода и территории Закаспийского военного отдела положило начало распространению на ее население новой системы налогов и податей. Их исполнение так же, как и для русских поданных в европейской части России, стало важнейшей обязанностью туркмен. При этом сведения, почерпнутые нами из анализа научного журнала «Обзор Закаспийской области» разных лет, не соотносятся с позицией многих советских ученых, согласно которой размер государственной подати и земского сбора у туркмен этого региона из года в год возрастал. Так, авторы академического учебника «История Туркменской ССР» пишут, что с 1885 по 1907 гг. размер государственной подати увеличился в 4 раза, а земского сбора почти в 10 раз<sup>1</sup>.

В Закаспийской области действительно взимались государственная кибиточная подать, земские сборы и сборы, идущие на удовлетворение общественных нужд. Но до 1892 г. эта процедура не была обязательной и унифицированной даже в масштабах уездов области. Встречалось, что в одном и том же уезде население одного аула вносило государственной подати и сбора на общественные надобности менее, нежели другого аула. Главной причиной столь неравномерного рас-

пределения было то, что при налогообложении обращалось внимание, как на платежеспособность населения, так и на то, насколько сильно отразились военные действия при завоевании края на экономическом благосостоянии того или иного населенного пункта. В силу чего некоторые аулы полностью освобождались от налога на период восстановления своего экономического положения<sup>2</sup>.

В 1891 г. начальник области генерал-лейтенант А.Н. Куропаткин считал, что население края уже оправилось от лишений, связанных с войной, и что благосостояние его удовлетворительно, и возбудил ходатайство об установлении однородных для всей области размеров кибиточной государственной подати (4 руб.) и земского сбора (2 руб.) с кибитки. Высочайшее соизволение на это ходатайство последовало в 1892 г. Государственная кибиточная подать во всех уездах, согласно решению кабинета министров, была установлена в размере 4 руб. с кибитки, а земский кибиточный сбор – 2 руб. В Асхабадском уезде земский сбор взимался в размере 1 руб. с кибитки. Туркмены Мангышлакского уезда и племени «ших» Красноводского уезда от последнего сбора полностью освобождались<sup>3</sup>. Сборы и повинности, не утвержденные российским правительством, строго запрещались.

1 См.: История Туркменской ССР. - Ашхабад: Изд-во Академии наук Туркменской ССР, 1957. - Том I. - Кн. 2. - С. 164.

2 Обзор Закаспийской области за 1882–1890 гг. - 2-е изд. - Асхабад, 1897. - С. 161.

3 Там же. - С. 162.

Установление в целом по области равномерного, фиксированного обложения податью в размере 6 руб. с кибитки не могло считаться обременительным для населения<sup>4</sup>. Раскладка подати в уездах по аулам, а в аулах – по отдельным кибитковладельцам, осуществлялась сообразно их благосостояния<sup>5</sup>. При налоговой регистрации принимались в расчет только жилые кибитки. Так, с лиц, имеющих, например, двух жен, из которых одна жила в отдельной кибитке, подать взыскивалась за две кибитки. Такое обложение податью представлялось справедливым, поскольку лишь у состоятельных туркмен-кочевников вторые и третьи жены проживали отдельно. У более бедных вся семья, даже при наличии нескольких жен, как правило, помещалась в одной жилой кибитке<sup>6</sup>.

Кибиточная подать и земский сбор среди земледельческого населения Тедженского и Мервского уездов взыскивались ни с каждой жилой кибитки, а с каждого «су», т.е. с определенного количества оросительной воды, определяемой в наделе на каждого женатого туркмена, независимо от его возраста<sup>7</sup>.

Сборы завершались, как правило, в последний месяц каждого года, а деньги передавались в управление под квитанции, выдаваемые каждому старшине. По мере поступления подать отсылалась в казначейство, а сбор на общественные нужды хранился в управлении уезда, и из него производились расходы по мере необходимости.

При произволе и злоупотреблениях, какие существовали до присоединения Закаспийского края к России в системе сбора налогов, переход на денежное обложение взамен натурального, способствовал росту денежных отношений в аулах, стимулировал товарооборот дайханского хозяйства, усиливал связи с рынком. Регулированию налогообложения способствовало и то, что на Закаспийскую область после ее образования было распространено действие закона о податных инспекторах и помощниках податного инспектора, согласно которому на этих лиц возлагалось наблюдение за правильностью раскладки и взимания кибиточной подати<sup>8</sup>.

От уплаты податей освобождались калеки, вдовы, не имеющие взрослых сыновей (работников), умалишенные, семьи лиц, прослуживших в Туркменской конной милиции не менее 10 лет, «совершенные бедняки»<sup>9</sup>. Последние освобождались от взноса по приговорам аульных сходов, постановляемым в присутствии представителя русской администрации. Правильность сбора податей проверялась в Управлении пристава (волости), после чего подати сдавались в уездное управление.

Количество потенциальных плательщиков выяснялось посредством периодической переписи населения по уездам. На основании добытых и проверенных таким способом данных составлялись посемейные списки коренного населения. Затем аульным старшинам из управления уезда выдавались «шнуровые квитанционные тетради» с указанием суммы податей, причитающихся с их общества<sup>10</sup>. При этом населению в

обязательном порядке внушалось необходимость требования от сборщиков квитанций.

Помимо государственной кибиточной подати, земских сборов и перечисленных выше пожертвований на аульные нужды, население несло различные натуральные повинности в свободное от посевных работ время. Оно должно было выделять рабочих для казенных ирригационных и дорожных работ.

Следует отметить, что доля участия в выполнении натуральных повинностей распространялась на каждого туркмена, наделенного водою, будь он хоть несовершеннолетним, дряхлым стариком или вдовой. Не имеющий возможности лично принимать участия в отбывании натуральных повинностей был обязан выставить за себя другого работника. Отказ от выполнения натуральных повинностей был равносителен отказу от общественной воды: от уклоняющегося от несения натуральных повинностей вода отбиралась и поступала в общественный передел<sup>11</sup>. При этом следует отметить, что данные работы для местного населения значительно удешевлялись, если за деньги вместо выставления своих одноаульцев, старшины нанимали русских чернорабочих, производительность которых, по сравнению с рабочими-туркменами, была существенно выше<sup>12</sup>.

Наряду с ведением земельных работ, туркменское население обязывалось предоставлять кибитки для ночлега проходящему воинскому контингенту и новобранцам, а также верблюдов с погонщиками для перевозки казенных грузов и пр.<sup>13</sup> Последняя повинность оплачивалась особым отпуском денег от казны в размере 50 коп. на верблюда за каждый переход под выюком и в том же размере на верблюдожатых, которые выставлялись по одному человеку на каждые 6 верблюдов.

Кроме основных налогов, существовали другие натуральные и денежные повинности, за счет которых содержался аппарат низовой администрации, улучшался быт коренного населения, вознаграждались аульные должностные лица – старшины, «народные» судья, содержались вольнонаемные джигиты при приставских управлениях, караульщики полотно железной дороги и арестных домов, земская почта, улучшались пути сообщения, открывались училища, лечебницы, приобретались медикаменты, лекарства<sup>14</sup>.

У Закаспийской области имелись и другие статьи дохода, источниками пополнения которых служили:

1) Штрафные санкции – взыскания с туркменского населения волостными управителями на основании Временных положений 1874<sup>15</sup>, 1882<sup>16</sup> и последующих годов, постановлений народного суда; взыскания с пришлого и коренного населения, налагаемые уездными начальниками на права мировых судей; взыскания, наложенные по постановлениям санитарной комиссии; взыскания за нарушение питейного и табачного уставов и др. Суммы, полученные на основании штрафных санкций, расходовались на благоустройство края. Так, согласно ст. 24/3 «Временного положения...» 1892 г. и ст. 204 проекта «Временного положения...» 1894 г., денежные взыскания, налагаемые уездным руководством и народным судом

4 Размер государственной подати и земского сбора имел лишь незначительную тенденцию к росту. К 1900 г. он составил 7 руб. 47 коп. (См.: Обзор Закаспийской области за 1900 г. - Асхабад, 1892. - С. 190).

5 Обзор Закаспийской области за 1891 г. - Асхабад, 1893. - С. 320.

6 Там же. - С. 323.

7 Отчет по ревизии Туркестанского края, произведенной по высочайшему повелению сенатором гофмейстером графом К.К. Паленом: налоги и пошлины. - СПб., 1909. - С. 202.

8 См.: СЗРИ. - Т.2. 4.1. - СПб., 1904. - С. 426.

9 Обзор Закаспийской области за 1891 г. - Асхабад, 1893. - С. 326 – 327.

10 Там же. - С. 330.

11 Ломакин А. Обычное право туркмен (адат). [Репринт с издания 1897 г.]. - М.: ЕЕ Медиа, 2015. - С. 121.

12 Обзор Закаспийской области за 1900 г. - Асхабад, 1893. - С. 189.

13 ЦГАТ. Ф. 1. Оп. 2. Д. 1273. Л. 137.

14 ЦГАТ. Ф. 1. Оп. 2. Д. 1273. Л. 137.

15 Временное положение о Военном управлении в Закаспийском крае // ПСЗРИ. Собр. 2. Отд. 1. 1874. - СПб., 1876.

16 Временное Положение об управлении Закаспийской областью // СЗРИ. Т.2. 4.1. - СПб., 1900.

в виде штрафов, обращались на устройство мест заключения в области<sup>17</sup>;

*Сбор с карендных земель части урожая.* Основанием служило распоряжение начальника области от 10 сентября 1886 г. № 9290 о продаже в Тедженском округе (уезде), полученных в подесятинный сбор продуктов, как за прежнее время, так и за 1886 г. и о назначении денег на удовлетворение общественных нужд округа<sup>18</sup>. Впоследствии такое же распоряжение поступило и в Мервский округ. Сбор этот осуществлялся в поселениях под названием карендного сбора и производился с земель, оставшихся свободными от раздела родовой земли между коленами, и с земель, оставшихся свободными между аулами; устанавливался от 1/10 до 1/4 всего урожая и шел на общественные нужды. Но поскольку данный сбор находился в руках аульных старшин и нередко становился источником различных злоупотреблений, было решено подчинить его общему порядку сбора и расходования общественных сумм;

3) *Сбор пошлины с проходящих караванов (пач) или таможенный сбор.* Основанием для этого сбора послужила резолюция начальника области на донесение начальника Мервского округа (16 марта 1884 г. № 16) о необходимости взимания пошлины в размере 1/40 части стоимости груза и назначения этого сбора для содержания милиции, служба в которой была, как и для других народов окраин Российской империи, очень престижной<sup>19</sup>. Резолюцией устанавливался сбор «пача» в обычных размерах с проходящих караванов, за исключением караванов русских поданных. Если вначале сбор этот производился только в Мервском уезде, то в 1889 г., после передачи надзорных функций таможенному ведомству, взимание пошлины распространилось на всю область;

4) *Сбор за вырубку дикорастущего саксаула и других кустарников.* Поскольку с занятием Мервского и Тедженского округов главное внимание администрации было обращено на заселенные территории, громадные пространства каракумских песков остались без всякого надзора. Незаконная порубка степной кустарниковой заросли местными предпринимателями привлекла внимание начальника Мервского округа, который рапортом от 7 февраля 1886 г. № 85 доложил об этом начальнику области. Это донесение повлекло запрещение незаконных порубок, расследование результатов хищения, а затем и обложение предпринимателей, снабжающих топливом железную дорогу, сбором в размере 2 руб. с кубической сажени. Получаемые таким образом средства направлялись на учреждение и содержание стражи, обязанной наблюдать за рубкой скудной пустынной растительности в определенных местах и в разрешенном количестве;

5) *Сбор за разработку соли.* Основанием установления этого сбора послужило соображение, что беспощинная разработка соли по области приведет к подрыву сбыта соли, вырабатываемой в Астраханской губернии и на Кавказе. Вследствие этого начальнику Мангышлакского уезда было предложено разработать проект обложения добычи соли и переработки ее промышленниками. Разработанный проект, одобренный начальником области 20 декабря 1884 г., устанавливал сбор в размере 10 коп. с пуда в доход казны. Поскольку торгово-промышленное сословие среди туркмен в Закаспийском крае только зарождалось, основная тяжесть сборов с промыслов и торговли, обозначенных пп. 5–6, легла на плечи российских

предпринимателей. В 1887 г. было отдано распоряжение об обложении добываемой соли на острове Челекен и других местах Красноводского уезда по 1 коп. с пуда. Это обложение, также направляемое в государственное казначейство, было распространено и на соль в Узун-Ада, поскольку некоторые суда, отправляемые прямым рейсом из этого порта в Баку заготавливали соль для балансировки судов;

6) *Сбор с рыбного промысла и боя тюленей* производился в Мангышлакском уезде с рыбопромышленников, находящихся на островах. Сам сбор осуществлялся чиновником от Астраханского управления. Сбор с рыбопромышленников Мангышлакского полуострова и на туркменском берегу к югу от мыса Тюб-Караган производился делопроизводителем Мангышлакского уездного управления.

Сборами, помимо перечисленных выше направлений деятельности, облагались<sup>20</sup>:

7) разработка гипса в Красноводском уезде (распоряжение начальника области от 1 мая 1886 г., № 4749);

8) реализация таких подакцизных товаров, как керосин, спички, вино и табак (решение Государственного совета от 9 июля 1887 г. о распространении с 1 января 1888 года на Закаспийскую область действия Устава о питейном и табачном сборе);

9) аренда фисташковых рощ в Иолотанском и Пендинском оазисах и др.

Несмотря на ощутимый прирост земледельческого (дайханского) населения Мервского и Тедженского уездов, которое несло основную налоговую нагрузку<sup>21</sup>, в 1914 г. было зафиксировано уменьшение количества податных кибиток, что явилось следствием изменения установленного порядка обложения населения кибиточной податью и земским сбором.

Если ранее кибиточная подать и земский сбор среди земледельческого населения взysкивались с каждого «су», т.е. с доли воды, выделяемой на каждого независимо от возраста женатого туркмена, то согласно распоряжению Департамента окладных сборов от 29 января 1914 г. № 13532, отданного Бакинской казенной палате, кибиточная подать стала взиматься именно с кибитки или иного, заменяющего ее жилого помещения коренного жителя<sup>22</sup>.

Ранее существующий порядок был признан как администрацией области, так и туркменским населением наиболее справедливым. Население было согласно с тем, что поскольку водный надел («су») дает известную степень благосостояния, то от его количества и должна исчисляться подать. При этом источниками увеличения «су» во владении отдельно взятой семьи могли быть наследование и купля. Если семья была патриархальной, что было в Закаспийской области повсеместным явлением, то семья из трех поколений владела десятью и более «су», но при этом зачастую проживала в 2–3-х кибитках. Другими словами, если раньше всякий полноправный хозяин-туркмен был привлечен к обложению податью, то ныне подать зависела лишь от жилищного ценза. Более того, любой туркмен-батрак (наемный работник), живущий в кибитке другого, или же сын (внук), живущий при отце или деде, освобожденный от подати, так как собственного жилища не имел.

Благодаря такому несоответствию закона местным условиям в зонах земледелия, казна и земский сбор, начиная с 1914

17 СЗРИ. Т.2. 4.1. СПб., 1904. С. 425; ЦГАТ. Ф. 1. Оп. 2. Д. 3795. Л. 97; Ломакин А. Обычное право туркмен... Приложение. - С. 8.

18 Обзор Закаспийской области за 1882–1890 гг. ... - С. 170.

19 АВПРИ. Ф. 144. Персидский стол. Оп. 488. 1884 г. Ед. хр. 417. Л. 66.

20 Обзор Закаспийской области за 1882–1890 гг. ... - С. 170.

21 См.: История Туркменской ССР. - Ашхабад: Изд-во Академии наук Туркменской ССР, 1957. - Том I. - Кн. 2. - С. 165.

22 Обзор Закаспийской области за 1912–1913–1914 гг. - Ашхабад, 1916. - С. 110.

г., не пополнялись как при прежнем порядке<sup>23</sup>. Кочевников новый порядок налогообложения не коснулся, поскольку за неимением другого объекта, податным измерением для них, как и прежде, считалась кибитка.

В целом как отмечается в отчетах местного начальства, население Закаспийской области при сборе податей «сохраняло спокойствие», а донесений об оказании какого-либо сопротивления не поступало<sup>24</sup>.

Проведенный анализ обложения туркмен налогами, податями и повинностями на других территориях их этнического проживания приводит к выводу о несхожести политики закаспийской администрации и правительств Бухарского эмирата, Хивинского ханства и Ирана – пограничных с областью государств. Система мероприятий закаспийской администрации была нацелена на равномерность и фиксированность налогообложения, хотя и не везде сочетала интересы империи и коренного населения. Это видно на примере взимания налогов с юго-западных туркмен, часть которых периодически проживала то в пределах Закаспийской области, то на территории Ирана.

Вместе с тем, способы изъятия доходов у населения со стороны имперской администрации были в определенной степени сориентированы на соблюдение принципов соразмерности, экономической целесообразности, а там, где интересы российских предпринимателей соприкасались с интересами подданных Хивы и Бухары – принципа взаимности. Например, согласно Русско-хивинскому мирному договору 1873 г. русские купцы, торгующие в Хивинском ханстве, освобождались от платежа закята и других торговых повинностей, наравне с хивинскими купцами, следующими по пути через Казалинск в Оренбург. От закята они освобождались и на пристанях Каспийского моря (п. 9)<sup>25</sup>. Приобретение русскими подданными в Бухарском эмирате недвижимого имущества (домов, садов, земельных участков) согласно Русско-бухарскому договору о дружбе 1873 г. облагалось поземельной податью наравне с имуществом бухарских подданных. Такое же право было предоставлено и бухарским подданным в пределах Российской империи (п. 12)<sup>26</sup>.

О необременительности податного обложения для закаспийских туркмен свидетельствует тот факт, что за всю историю водворения русского владычества в Закаспии (вплоть до 1916 г.) там не было зафиксировано ни одного случая беспорядков, вызванных резким ухудшением экономического положения коренного населения, чего нельзя сказать об Иране и российских протекторатах – Хиве, Бухаре. В отличие от Закаспийской области, в этих государствах, наряду с обязательными и дополнительными налогами (податями), существовали и неофициальные, взимаемые чиновниками, действующими согласно давней традиции кормления на местах.

#### Пристайный библиографический список

1. История Туркменской ССР. - Ашхабад: Издательство Академии наук Туркменской ССР, 1957. - Том I. - Кн. 2.
2. Ломакин А. Обычное право туркмен (адат). [Репринт с издания 1897 г.]. - М.: ЕЕ Медиа, 2015.
3. Отчет по ревизии Туркестанского края, произведенной по высочайшему повелению сенатором гофмейстером графом К.К. Паленом: налоги и пошлины. - СПб., 1909.
4. Федоров К.М. Закаспийская область. [Издание К.М. Федорова]. - Асхабад, 1901.



23 Федоров К. М. Закаспийская область. Издание К. М. Федорова. - Асхабад, 1901. - С. 56.

24 Обзор Закаспийской области за 1912–1913–1914 гг. - Асхабад, 1916. - С. 111.

25 См.: Под стягом России: сб. архивных документов. - М., 1992. - С. 348.

26 См.: Сборник договоров России с другими государствами (1856 – 1917). - М., 1952. - С. 24.



## **ИБРАГИМОВ Жамаладен Ибрагимович**

доцент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева

### **ОСОБЕННОСТИ СПОРОВ ИЗ-ЗА «КУНА» В ОБЫЧНОМ ПРАВЕ КАЗАХОВ**

В статье рассматриваются особенности правового регулирования судебных споров. Анализируя архивные документы, автор отмечает, что обычное правосудие ставит своей целью не беспристрастное применение формальной законности, а поиск справедливости, понимаемой как наиболее целесообразное с точки зрения сохранения жизнеспособности данного социума решение конфликта.

Ключевые слова: обычное право, спор, суд биев, закон, кун, честь и достоинство, справедливость, добросовестность, компромисс.

## **IBRAGIMOV Zhamaladen Ibragimovich**

associate professor of the department of theory and history of state and law, constitutional right Eurasian National University LN Gumilyov

### **OF DISPUTES BECAUSE OF «KUN» IN COMMON LAW OF KAZAKHS**

In article features of legal regulation of lawsuits are considered. Analyzing archival documents the author notes that usual justice sets as the purpose not impartial use of formal legality, and search of the justice understood as the most expedient from the point of view of preservation of viability of this society a solution to the conflict.

Keywords: common law, dispute, court биев, law, kun, honor and advantage, justice, conscientiousness, compromise.



Ибрагимов Ж. И.

Современная правовая система Республики Казахстан имеет неразрывную связь с государственно-политическими традициями и нормативно-правовыми установлениями прошлого времени. В определенной степени это относится и к обычному праву казахов, долгое время господствовавшему на территории «Страны великой степи»<sup>1</sup> и изумлявшему современников того периода своей уникальностью и гуманностью.

Как известно, обычное право казахов сохранялось в народной памяти в виде норм, принципов, идей и передавалось из поколения в поколение изустно. Особое значение имели процедуры разрешения споров, методы регулирования спорных отношений и институты, которые обеспечивали данные процессы.

В целях сохранения мира и согласия в обществе в системе обычного права среди родственников и родов применялись альтернативные виды наказания при совершении антиобщественных противоправных действий. Плата после самой высокой платы штрафа, т.е. плата выше «три раза по девять» называется «Құн» («кун – стоимость»). Кун является распространенным видом наказания в традиционном казахском праве. Смертная казнь и наказания, предусматривающие телесные повреждения, по согласию потерпевшего или его родственников, по судебному решению могли быть заменены куном. Оплата куна снимала месть и преследование законом с виновного и его родственников.

В традиционной правовой системе кун занимал особое место, потому что в казахском обществе в урегулировании межродовых отношений он играл не только правовую, но и социальную роль. Причиной зарождения правовой основы платы куна было совершение убийства и нанесение других телесных повреждений, которые относятся к самым тяжелым преступлениям. В казахском обществе в некоторых случаях

факт совершения убийства был связан с оскорблением человеческого достоинства, нарушением семейного покоя, кровной мезью, земельными или имущественными спорами. Кроме того, многолетняя, а то и многовековая межродовая вражда, приводила к самым тяжелым последствиям. С давних времен в обществе было сохранено право предоставления места приюта виновному. При преследовании виновного в соответствии с обычаями кровной мести он искал защиты среди своих родственников. Не обеспечение защиты своими родственниками, передача его в руки врагов считалось действием, оскорбляющим честь рода. А преследование, организованное своими родственниками, считалось оскорблением этого рода. Если не удавалось поймать виновного, то смерти подвергался любой член этого рода. А такое действие было причиной мести для противоположной стороны. Чтобы не допустить личной мести, во многих случаях султаны и бии становились на защиту виновного.

Применение системы платы куна играло роль регулятора межродовых противоречий, бессмысленных кровопролитий, недопущения междоусобиц. В статьях «Жеті жарғы» допускалась личная месть за убийство, устанавливался кун. В зависимости от преступления: полный кун, т.е. от 500 до 2000 баранов, от 50 до 2000 лошадей, от 25 до 100 верблюдов. Среди казахов часто применялся такой приговор, как «100 лошадей, шесть полных»; далее - половина куна и четверть куна. Можно сказать, что оплата куна – это один из критических моментов для человека и испытание для рода. Его оплачивал не только виновный человек за совершение антиобщественного действия, но оплачивал весь род. Регулятивную функцию этого наказания подтверждают и архивные данные: «Кун или айып в случае несостоятельности преступника может быть выплачен родственниками или ордынцами того рода или отделений, по какому присуждений принадлежит»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. Казахстанский путь. Последнее кочевье [Текст] // Азиатский прорыв. - Астана: «Казахстанский Институт «Свободное Общество», 2006. - 300 с.

<sup>2</sup> ЦГА РК, фонд 4, опись 1, дело 2380. - С. 129.

Кун – одна из древних правовых норм, берущая основу из древних казахских обычаев. Казахи в прямом и переносном смысле используют это понятие и в современной жизни. Если человек твердо начинает на чем-то настаивать, говорят «әкеңнің құны бар ма» («в этом есть доля твоего отца»). Казахские роды в давние времена законы кровной мести и куна применяли одновременно, в мирное время больше использовали плату куна. Причина – практика применения кровной мести ослабила казахские роды, лишила их сильных и храбрых батыров. Кроме того, для казахского народа, постоянно враждующего и воюющего с внешними врагами, внутреннее единство и согласие были делом приоритетным.

Перед народом род брал обязательство выплатить кун за преступника или взять его на поруки. Род, признавший оплату куна за убийство, приглашал несколько уважаемых людей из противоположной стороны и вручал им «кун за жизнь» убитого человека, который состоял из шести полных кунов. В состав «куна за жизнь» входили: а) лошадь, которая была под убийцей (ей подрезали хвост, кровная лошадь); б) холодное оружие, ружье, либо почетная сабля (кровное оружие), которое послужило орудием убийства; в) для похорон черный верблюд и ковер, чтобы обернуть его тело; г) в качестве траурной одежды черная шуба и желтый платок, которые должны были носить жена, мать или младшая сестра убитого в течение одного года.

После этого «куна за жизнь» сторона спора отказывается от кровной мести, останавливает сбор вооруженного войска и ждет выплату основного куна. При выплате «куна за жизнь» специально ставится юрта, готовится черная овца для убоа. Родственники преступника были обслуживающей стороной. В согласованный день сторона, родственник которой был убит, с криками «ой, родимый» и поднятыми знаменами наступала по направлению к юрте; в это время резали черную овцу. При наступлении они атаковали аул преступника и его дом. Своим оружием они полосовали его дом и даже ломали уьки юрты. После это выплачивался кун. Преступника заводили в дом только после примирения двух сторон. Он садился у порога и просил прощения за свою вину, после чего проводился обряд «ала арқан (жіп) кесу» (подрезание пестрых веревок). Брат убитого человека и брат преступника брали эти веревки за концы, а уважаемый человек из рода, зачастую одна из самых пожилых женщин рода, подрезала пеструю веревку. После этого стороны прекращали вражду и мирились между собой. А человеку, который подрезал веревку, виновная сторона дарила чапан.

Если собственные родственники виновника отказывались и не выплачивали кун, то виновник выдавался на поруки его сородичей, они были вольны убить его или держать на пороге (в рабстве).

В основном сородичи старались выплатить кун, даже если для этого надо было отдать последнюю скотину. Потому что роды, отказавшие в поддержке собственному сородичу, подвергались насмешкам и унижениям других родов, особенно доставалось баям рода. По «Жеті жарғы» условия и расходы по выплате куна в основном делились на три вида: а) черный кун - 100 лошадей, двенадцать полных; б) кун за жизнь – 50 лошадей, шесть полных; в) кун искусства – девять полных (кун токал). В архивных документах значатся такие данные куна по шарияту: «Полный кун - 1000 баранов, 1 верблюд и 1 ковер; половина куна - 500 баранов, 1 верблюд и 1 ковер»<sup>3</sup>.

Если убитый был известным человеком в народе, совет биев имел право затребовать с преступников все эти три вида куна. Кун искусства касался красноречивых людей, ораторов,

акынов и жырау. Самый распространенный вид куна - 100 лошадей и шесть полных. В состав шести полных входили: 1) Сирота (раб или рабыня) (Жетім (құл, не күн); 2) Черный верблюд (Қара нар); 3) Белый сосуд (Ақ сауыт); 4) Хорошее оружие (Түзу мылтық); 5) Черная лошадь (Қара шолақ ат); 6) Черный ковер (Қалы кілем). Кун женщины 50 лошадей, три полных: Черный верблюд, черная лошадь, черный ковер (Қара нар, қара шолақ ат, қалы кілем); три лошади из 50-ти – «ілу»(подарок), передавался дорогими вещами (ткани, шкура животных, одежда), итого количество голов скота - 47. Казахи считали, что нечетное количество скота это хорошо.

В казахском обществе встречались случаи, когда кун не выплачивался. Кун выплачивался на человека, убитого при барымте, а кун за жизнь людей, которые поехали на барымту для возврата своего скота недобровольно, бии имели право оспорить, было нужно только 3 свидетеля. Если же человек погибал при совершении кражи, то за грабителя никакой кун не выплачивался.

Насильник сверху куна выплачивал қалың мал (приданое), иногда из его рода передавалась девушка. Иногда говорилось, что кун мужчины – 1000 баранов или 100 лошадей или 50 верблюдов, половина этого объема называлась шесть полных и выплачивалась за счет хорошего скота, остальное называлось «черным куном» и могло состоять из мелкого, не очень ценного скота. За труд бия, решившего спор, виновная сторона выплачивала 40 кобылиц трехлеток, из которых выплачивалась стоимость и приставов, имевших отношение к решению спора. В случае, если тело убитого не было найдено, то выплачивался 1,5-кратный кун. Кун за женщину составлял половину куна за мужчину, т.е. 500 баранов или 50 лошадей или 25 верблюдов, следовательно, и половину от 40 кобылиц трехлеток.

Если казахские батыры погибали у врага в плену, народ при мировом соглашении имел право требовать кун на семейных мужчин. Еще одна особенность куна за женщину: если женщина погибала при вмешательстве в мужские дела, например, при вмешательстве в драку мужчин, за нее кун не выплачивался и не запрашивался. А если женщина погибала во время драки в юрте, за нее выплачивался полный кун.

Кун за человека из рода султанов был в семь раз выше куна за простого казаха, однако на деле семикратный кун – это кун хана, а для султанов без власти кун был ограничен двукратным размером, кун султана все же был выше куна простого казаха. Это возникло из понятия, что хан управляет как минимум семью родами. Кун за потомков кожа был равен куну султанов.

Как было сказано выше, половина или четверть куна устанавливались за телесные повреждения, а именно: а) половина куна – при повреждении глаза, языка, мужского члена, если они теряли свои функции; б) четверть куна – при повреждении правой руки или правой ноги, если человек стал инвалидом; в) 1/8 – при повреждении левой руки и левой ноги и потере их функций; г) если выкололи один глаз, то выплачивается четверть куна, если оба глаза – половина куна; д) если отрезали одно ухо, вместо штрафа давали 1 девушку, либо полное приданое (толық қалың мал) девушки; е) если сломали одну руку – то выплачивали пять коров, за одну ногу – шесть коров; ж) за отрезание одной косы или полонку одного зуба женщины выплачивалась четверть куна; з) если отрезали 2 косы, то выплачивалась половина от полного куна; и) если кто-нибудь заблудившись погибал от голода, или упав с лошади, или замерзнув, или от жажды, и в этом не будет ничего умысла, насилия, однако с человека, направившего погибшего в этом направлении будет изъято половина куна; к) в случае, если погиб человек от лягания лошади, верблюда, которого привязал возле дома, приехавший на нем человек, то он выплачивает: 1) если лошадь или верблюд были привязаны у порога – целый

3 ЦГА РК, фонд 4, опись 1, дело 2380. - С. 62.

кун; 2) если лошадь или верблюд были привязаны у привязи – половина куна; 3) если за домом – штраф шубу.

Информацию о размере куна, его сроках, основаниях и порядке выплаты подготовили сотрудники Азиатского департамента, специально приехавшие в казахские степи для сбора материалов о традициях казахского народа: «За лишение обеих ног, обеих рук, ушей, глаз платят полный кун. За лишение одной руки, одной ноги кун (500 баранов, 1 верблюд и 1 ковер). За лишение одного пальца на руке или ноги (100 баранов, за 2 пальца – 200 баранов). За лишение верхних зубов платят полный кун, но за лишение одного или неполных зубов по числу баранов»<sup>4</sup>.

В казахском обществе часто встречались случаи выдачи виновной стороной невесты вместо выплаты куна (девушку выдавали без приданного). Такой вид выплаты подтверждается и архивными документами: «По удостоверению Степного Генерал-губернаторства бывали случаи присуждения, за неисполнения обязательств или за личные обиды, в пользу обиженного штрафа в виде лошади и девицы. Едва ли целесообразно придавать особую устойчивость решением обычного суда народа, стоящего в массе своей на столь низкой степени культуры»<sup>5</sup>.

Определение наказания и объема куна в традиционном казахском обществе оказывало влияние не только на отдельную личность, но и на целый род. Поэтому бии при определении куна в качестве наказания старались выносить решения, которые не должны были решить все разногласия между спорящими сторонами. Российские чиновники, стремившиеся изменить такие решения, основанные на примирении, потерпели неудачу. Это можно увидеть из архивных материалов: «Имеется во виду, что часто в представлениях областного Правления о дозволении окончить возникающий между киргизами искомными и уголовными дела по народным обычаям заключается обстоятельство, которые, хотя по внешней форме самого преступления маловажны, но таким не менее по последствиям своим могущие и иметь влияние, не только на отдельную личность, по жалобам которой началась дело, но и на целый род, коему принадлежит истец или ответчик. Что нередко по делу огласить решения по народным обычаям от киргиз поступают жалобы на неправильные решения дела, вследствие чего начальство не имея возможность определить в какой из сторон справедливо принесенные по народным обычаям решение, поставлен в необходимость назначить новые следствие, часто не приводившие ни каким новым результатом»<sup>6</sup> [178, с.214].

В конце XVIII – начале XIX века в традиционном казахском обществе применение кровной мести касательно спора о стоимости в традиционной общественно-правовой сфере заняло определенное место в политической жизни казахского государства. Виновная сторона через выплату куна удовлетворяла желание родственников погибшего в мести, и одновременно сохраняла жизнь своих сородичей. Выплата куна полностью удовлетворяла обе стороны, исключала их взаимные упреки и требования, останавливала споры и вражду.

В соответствии с обычным правом казахов, выплата куна приводила не только к примирению, миру и дружбе, но была единственной дорогой решения споров мирным путем. В системе обычного права, когда центральная власть слаба, в целях применения в качестве государственной меры принуждения родовой организации система выплаты куна является не только регулятором управления обществом, но и механизмом воз-

действия на преступников, а также мерой предупредительного характера.

Выплата куна – это вид наказания, применяемого на основании судебного решения за убийство человека. Нормы обычного права закрепляют возможность равного наказания и выплаты куна за убийство. Такое правило встречается в записях исследователей обычного права: «Присужденный к какому-либо наказанию может заплатить надлежащий штраф (тогуз) в пользу обиженного»<sup>7</sup> [170, с.33].

Особенность выплаты куна связана с его специфической экономической характеристикой. Кун выплачивается большим количеством скота. В казахском обществе источником богатства, мерилем всех ценностей был скот. Поэтому лишение права собственности на скот было самым жестоким наказанием для виновного и его родственников.

Убийство человека и причинение телесных повреждений считались самыми тяжкими антиобщественными преступлениями, нормами обычного права за них был установлен особый порядок выплаты куна. Порядок судебного процесса по таким делам устанавливался с учетом требований выплаты куна, отношений сторон до суда, судебных доказательств, судебных издержек. После этого закреплялись специальные процедуры выплаты куна.

Всякий род старался, чтобы его сородичи не совершали антиобщественных и противоправных действий, и не давали повода для выплаты большого куна. Выплата куна является одним из видов конкретного наказания. Его государственный характер состоит в том, что от выплаты куна есть польза не только потерпевшей стороне, но и биям и обществу в целом. Однако, несмотря на то, кому именно выдается имущественный платеж (хану, бию или роду), выплата куна – это наказание за совершение преступления, мера государственного принуждения в соответствии с интересами государства. Можно отметить, что выплата куна закрепилась в связи с совершением антиобщественных действий и в каждом случае имеет регулятивные механизмы всестороннего воздействия. В целом система наказания в казахском обществе также играет роль регулятора отношений.

Нормы обычного права не закрепляют устрашающих видов наказаний, предпочтение отдается применению наказаний имущественного характера, выплате куна потерпевшему виновной стороной или его родственниками. В традиционной общественно-правовой сфере выплата куна была в зависимости от личности человека, совершившего правонарушение, от степени тяжести, опасности совершенного преступления.

#### Пристайный библиографический список

1. Назарбаев, Н.А. Казахстанский путь. Последнее кочевье [Текст] // Азиатский прорыв. - Астана: «Казахстанский Институт «Свободное Общество», 2006.
2. ЦГА РК, фонд 4, опись 1, дело 2380.
3. ЦГА РК, фонд 4, опись 1, дело 2380.
4. ЦГА РК, фонд 64, опись 1, дело 767.
5. ЦГА РК, фонд 64, опись 1, дело 767.
6. ЦГА РК, фонд 4, опись 1, дело 798.
7. ЦГА РК, фонд 4, опись 1, дело 798.

4 ЦГА РК, фонд 4, опись 1, дело 2380. - С. 62.

5 ЦГА РК, фонд 64, опись 1, дело 767. - С. 98.

6 ЦГА РК, фонд 4, опись 1, дело 798. - С. 214.

7 ЦГА РК, фонд 4, опись 1, дело 798. - С. 33.

## **СНЕТКОВ Виталий Николаевич**

доктор политических наук, заведующий кафедрой «Теория и история государства и права» Гуманитарного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, профессор

## **ДОЛГОПОЛОВА Татьяна Анатольевна**

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория и история государства и права» Гуманитарного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого

### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ (ИСТОРИКО – ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

В статье анализируются основные виды трудовой миграции в Российской Федерации и СССР в историко-теоретическом аспекте. Авторы затрагивают такие темы, как цели и задачи правового регулирования миграционных процессов в России, перспективы кодификации миграционного законодательства и совершенствования правовой базы.

**Ключевые слова:** миграционные процессы, трудовая миграция, международное и внутригосударственное регулирование.

## **SNETKOV Vitaliy Nikolaevich**

Ph.D. in political science, head of the Theory and History of State and Law sub-faculty of the Institute of Humanities, St.Petersburg Polytechnic University of Peter the Great, professor

## **DOLGOPOLOVA Tatyana Anatolyevna**

Ph.D. in Law, associate professor of the Theory and History of State and Law sub-faculty of the Institute of Humanities of Peter the Great St.Petersburg Polytechnic University

### **REGULATION OF LABOUR MIGRATION IN RUSSIA (HISTORICAL – THEORETICAL ASPECT)**

The article analyzes the main types of labour migration in Russian Federation and the USSR in theoretical and historical aspect. The authors address such topics as the goals and objectives of the legal regulation of migration processes in Russia and the prospects for the codification of migration legislation and improving the legal framework.

**Keywords:** migration processes, labor migration, International law and state regulation.



Снетков В. Н.



Долгополова Т. А.

Исторический опыт правового регулирования миграционных процессов на современном этапе дает возможность Российской Федерации выработать наиболее эффективный гуманистический подход к решению политических, экономических и социальных аспектов трудовой и вынужденной миграции.

В настоящее время трудовые и социальные иммиграционные и эмиграционные процессы носят глобальный всеобъемлющий характер, затрагивающий как страны Европы, так и территории других континентов, объединяя их потоками людей, меняющих свое привычное существование. Политические, социальные, религиозные, этнические причины толкают десятки и сотни тысяч людей менять привычный образ жизни и покидать свои страны. В течение 2015-2016 гг. интенсивный поток беженцев из стран Ближнего востока и Северной Африки, и в том числе экономических беженцев, захлестнул Европейский Союз. Изменение миграционной политики наблюдается в США, и получение статуса беженца усложняется в Европейском Союзе. Наша страна также затронута мировыми экономическими и политическими процессами миграции<sup>1</sup>.

Специфика миграционных процессов отражает ряд факторов. По способу организации трудовая миграция делится на организованную (осуществляемую при участии государственных или общественных органов) и неорганизованную (индивидуальную, коллективную), которая реализуется силами и на средства самих трудящихся-мигрантов.

По причинам, побудившим людей к формированию и реализации миграционных намерений, трудовую миграцию необходимо подразделять на добровольную и вынужденную; с учетом современного состояния геополитического пространства – международную, региональную и приграничную. Необходимо отметить, что международная трудовая миграция может иметь несколько разновидностей. Типы миграции зависят от характера и причин переезда. Наиболее экономически развитые страны, обычно, проводят продуманное регулирование миграционных процессов, чтобы контролировать поток и оборот иностранцев в стране<sup>2</sup>. Принимаемые меры также влияют на виды миграции рабочей силы, упрощая или усложняя условия переезда иностранцев.

1 Зеленева И. В., Агеева В. Д. Идеология Евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 20-24, Фархутдинов И. З. ЕВРАЗЭС... Да здравствует ЕАЭС! Евразийский экономический союз начинает действовать в 2015 году // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76). – С. 8-9.

2 Матвеевская А. С. Современные тенденции миграционной политики Европейского Союза // Наука Красноярья. – 2015. – № 6 (23). – С. 29-39.

Основными видами трудовой миграции сегодня можно назвать:

Безвозвратную. Сюда можно отнести мигрантов, которые уехали за границу не только на заработки, но и с целью постоянного проживания.

Временную. В эту группу входят лица, которые живут и работают за рубежом по трудовому контакту. Длительность договора, обычно, составляет от 1 года до 5, после чего работник может продлить договор или вернуться на родину.

Периодическую. Данный вид можно назвать одним из самых распространенных. Международная миграция трудовых ресурсов, при которой лица работают в период от нескольких месяцев до года и заняты в сфере услуг, сельском хозяйстве и других отраслях, связанных с изменением времени года.

Маятниковую. Это вид доступен жителям приграничных областей и районов. Люди ежедневно пересекают государственные пределы с целью проведения коммерческой деятельности или работы на соседней территории.

Нелегальную. Нередко лица въезжают на территорию другого государства с целью туризма или посещения родственников, но остаются в стране на более длительный срок, чем позволяет въездной документ. Во всех странах мира государственное регулирование направлено на искоренение трудовых нелегалов<sup>3</sup>.

«Утечку мозгов». Этим термином характеризуется международная миграция трудовых ресурсов, при которой из страны выезжают квалифицированные кадры и ценные специалисты, творческие и научные деятели (режиссеры, писатели, актеры, инженеры, ученые и т. д.). В России массовая миграция лучших умов была отмечена в период с 2000 по 2004 годы<sup>4</sup>.

Начиная с 2015 г. поток беженцев из региона ближнего Востока, Северной Африки и Афганистана в развитые страны Европы принял совершенно массовый характер, что несомненно повлекло за собой изменение в законодательстве, экономической и социальной сферах Стран Европейского Союза<sup>5</sup>.

Сегодня миграция труда в мире продолжает развиваться по классическому направлению, хотя в последнее время отмечаются новые тенденции, связанные с международными конфликтами 2011, 2013, 2015 - 2016 гг.

С исторической точки зрения иммиграционные и эмиграционные процессы в России и СССР проходили и в предыдущие периоды. Следует обратить внимание на период 20-30х гг. в истории промышленного развития СССР, когда из стран, находившихся в тяжелом периоде экономического спада, на строительство новых промышленных гигантов прибывали высококвалифицированные кадры по трудовым срочным контрактам из стран Европы и Америки. Источники сообщают о тысячах иностранных рабочих инженеров, экономистов, прибывших в СССР в качестве трудовых мигрантов. Иммиграция в СССР из стран Западной Европы и США достигла наиболее масштабов в годы I-ой пятилетки. Летом 1930г. на XVI съезде ВКП (б) было принято решение о расширении практики отправки за границу советских рабочих и специалистов и приглашения в СССР иностранных инженеров, мастеров и квалифицированных рабочих. В рамках движения международной пролетарской солидарности развернулась кампания в

поддержку социального строительства в СССР. Иностранные специалисты в качестве экспертов, консультантов и т. п. участвовали в проектировании и реализации практически всех крупнейших строек первой пятилетки. Большинство приехало из Германии и США, в этих странах закупалась и основная часть импортной техники. В СССР в 1932—33 гг. находилось примерно 20 тыс. специалистов и рабочих из промышленных стран Запада (вместе с членами семей — 35-40 тыс.). Это были главным образом немцы, граждане США, а также чехи, финны, итальянцы, французы, испанцы, шведы. В Сибири иностранные специалисты трудились на предприятиях угольной промышленности (Кузбасс, Черембасс), горно- и золотодобывающей промышленности, на Кузнецкстрое и Сибкомбайне, в проектных организациях (Шахтстрой), в некоторых научных учреждениях и т. д. По данным Сибкрайсовнархоза, в конце июля 1930 в Сибирском крае работало 72 иностранных специалиста (большинство — из Германии, часть — из США). На 1 декабря 1932 в Западно-Сибирском крае, преимущественно в районах Кузбасса, насчитывалось 330 иностранных специалистов и 1 050 рабочих (с членами семей — 2 880 человек)<sup>6</sup>.

В СССР в 80-е годы были заключены международные соглашения с КРН, КНДР, Кубой и СРВ соглашения о привлечении на длительной основе трудовых мигрантов в организованном порядке. Довольно подробно регламентировалось прибытие в СССР и труд граждан Вьетнама в Соглашении между Правительством СССР и Правительством Социалистической республики Вьетнам о направлении и приеме вьетнамских граждан на профессиональное обучение и работу на предприятиях и организациях СССР (заключено в г. Москве 02.03.1981 г.)<sup>7</sup>.

В свою очередь, Советский Союз принимал у себя определенное количество трудящихся мигрантов в рамках программ СЭВ по контрактам с иностранными фирмами. В начале 1990 г. в СССР работало около 200 тыс. граждан из социалистических стран (в том числе из Вьетнама около 82 тыс., из Румынии — 53 тыс., из Болгарии — 37 тыс., из КНДР — 20 тыс., из ГДР — 14,7 тыс., из Польши — 13,5 тыс., из Венгрии — 4,1 тыс., из Кубы — 0,8 тыс.). При этом в РСФСР работало около 100 тыс. иностранных граждан.

Отраслевое распределение работников из социалистических стран было следующим: в строительстве нефти и газопроводов — 45,5 тыс. человек (из Болгарии, ГДР, Венгрии), в лесной промышленности — 34,2 тыс. человек (КНДР, Болгария), в легкой промышленности — более 20 тыс. (Вьетнам). Фактически это была форма использования трудовых ресурсов других стран советским правительством на базе международной трудовой миграции, которая, однако, не входила в международный рынок труда<sup>8</sup>.

С началом перестройки, а затем и распадом СССР меняются подходы к трудовой миграции. В 1991 г. был принят Закон «О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР», позволявший каждому гражданину свободно выезжать и работать за рубежом. Был принят Закон «О занятости населения в РСФСР» (июль 1991 г.), подписаны указы Президента Российской Федерации «О мерах по введению имми-

3 Погодин С. Н., Тараканова Т. С. Проблемы сотрудничества Китайской Народной Республики, Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки в регионе Центральная Азия // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 7 (98). — С. 317-319.

4 Метелев С. Е. Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России. — М.: 2006. — С. 6-8.

5 Матвеевская А. С. Теоретические подходы к изучению актуальных социально-экономических проблем адаптации иммигрантов // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. — 2010. — Т. 6. — № 4. — С. 102-109.

6 Матушкин П.Г. Урало-Кузбасс – торжество ленинской политики индустриализации. Челябинск, 1966; Тарле Г.Я. Друзья страны Советов. Участие зарубежных трудящихся в восстановлении народного хозяйства СССР в 1920–1925 гг. – М., 1968; Касьяненко В. И. Завоевание экономической независимости СССР. – М., 1972; Журавлев С.В. «Маленькие люди» и «большая история»: иностранцы московского Электростроительного завода в советском обществе. – М., 2000.

7 Текст документа с изменениями и дополнениями по состоянию на январь 2017 года.

8 Андрианова Н. А. Трудовые отношения с участием иностранцев в системе международного частного и трудового права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 10.

грационного контроля» и «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» (декабрь 1993 г.).

В течение последних более чем двадцати пяти лет на территории Российской Федерации происходили существенные изменения в развитии правового регулировании положения иммигрантов.

Следует выявить систему уровней правового регулирования положения мигрантов в Российской Федерации.

Международные договоры можно условно разделить на три группы: 1) многосторонние соглашения в рамках СНГ; 2) двусторонние соглашения со странами СНГ; 3) двусторонние договоры со странами т.н. дальнего зарубежья<sup>9</sup>.

Акты Содружества Независимых Государств.

Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ в 1995 году приняла региональную Конвенцию (так называемый модельный рекомендательный акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ»), содержащую принципы согласованной законодательной политики в области миграции трудовых ресурсов в рамках СНГ. Решением Совета министров иностранных дел государств-членов СНГ от 15 сентября 2004 г. утвержден проект Конвенции «О правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ», который уже в нынешнем году планируется внести на рассмотрение Совета глав правительств СНГ. В Конвенции предполагается определить понятие и виды трудящихся-мигрантов; пределы ограничений в сфере внешней трудовой миграции; основные права и свободы трудящихся-мигрантов и членов их семей; меры государств-участников по обеспечению и гарантированию прав трудящихся-мигрантов.

Международные договоры выступают ведущим международно-правовым источником в сфере правового регулирования внешней трудовой миграции. Это обусловлено целым рядом причин. Во-первых, ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации закрепляет приоритет норм международного договора над нормами национального права; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Международные договоры остаются единственным источником действующих норм международного права в области миграции. В-третьих, международные договоры предоставляют трудящимся-мигрантам, как правило, повышенные трудовые и социальные гарантии, чем действующее в России законодательство о труде.

Важным многосторонним актом по вопросам миграции, принятый в рамках СНГ, является межправительственное Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г.<sup>10</sup>

14 января 1993 г. было заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о трудовой деятельности и социальной защите граждан России и Украины работающих за пределами границ своих государств<sup>11</sup>. Подобное соглашение было заключено с Республикой Молдова<sup>12</sup>. 19 июля 1994 г. заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан России, работающих на территории Республики Армения и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации<sup>13</sup>.

28 марта 1996 г. – Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов<sup>14</sup>.

Эти соглашения закрепляют принцип применения национального режима к трудящимся-мигрантам из соответствующей страны. Въезд, пребывание и трудовая деятельность работника регулируются законодательством страны трудоустройства. Трудовая деятельность оформляется трудовым договором. Закрепляется, что работодатель страны трудоустройства регистрирует трудовые договоры в учреждениях, определенных уполномоченными органами и что при изменении ситуации на национальном рынке труда каждая страна на основе взаимности может вводить ограничения на прием работников из другой страны. Регулируются вопросы возмещения работнику ущерба (вреда) вследствие увечья либо иного повреждения здоровья, полученного в связи с исполнением им трудовых обязанностей.

В настоящее время заключены и действуют целый ряд международных договоров по вопросам трудовой миграции со странами дальнего зарубежья. В их числе: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации от 3 ноября 2000 г. (далее – Соглашение с КНР); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о принципах Правительством Российской Федерации и Правительством Словацкой Республики об организации занятости в рамках выполнения договоров подряда и взаимном трудоустройстве граждан от 13 февраля 1995 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о принципах трудовой деятельности российских граждан на территории Республики Польша и польских граждан на территории России от 15 марта 1994 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о временной трудовой деятельности граждан от 29 июня 1999 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Чешской Республики о временной трудовой деятельности граждан России и граждан Чешской Республики от 25 июня 1998 г.

Следует отметить особенности восприятия трудовых мигрантов из стран СНГ до 2014 г., отличавшиеся проявлениями ксенофобии, которые изменились после присоединения Республики Крым и конфликтов на территории Республики Украина и Республики Сирия<sup>15</sup>.

Процесс распада СССР вызвал совершенно новый миграционный процесс из стран – бывших советских республик, характеризующийся политическими, религиозными, национальными и этническими причинами. Это в свою очередь потребовало разработки принятия нового законодательства «О гражданстве Российской Федерации»<sup>16</sup>.

Однако вызовы современной международной политики, на которые предстоит отвечать нашему государству сегодня, требуют выработки адекватных решений.

14 Бюллетень международных договоров. - 1999. - № 2.

15 Фархутдинов И. З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. - 2015. - № 10. - С. 8.

16 Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции от 01.05.2016), Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016; с изм. и доп., вступ. в силу с 31.07.2016). [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2017).

9 Бюллетень международных договоров. - 1997. - № 2.

10 Там же.

11 Бюллетень международных договоров. - 1993. - № 3.

12 Бюллетень международных договоров. - 2005. - № 10.

13 Международное публичное право: сб. документов. В 2-х тт. / сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. - Т. 1. - М., БЕК, 1996.

Ухудшение ситуации в сфере межнациональных отношений, обострение международной политической обстановки отразилось на развитии правового регулирования трудовой миграции в Российской Федерации.

Основные направления миграционной политики содержатся в «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» (далее Концепция)<sup>17</sup>. По итогам реализации предполагается к 2026 г. обеспечить миграционный приток населения в районы Сибири и Дальнего Востока. Однако основным испытанием для Концепции выступила проблема беженцев и вынужденных переселенцев, объем которых превысил квоты в некоторых регионах страны, связанных с миграционным потоком из Республики Украина и региона Донбасса. Для решения в ряде субъектов (Ростовская область, Белгородская, Воронежская, Нижегородская область и др.) увеличилась квота на иностранную рабочую силу.

Также для лиц, признанных беженцами с 6 октября 2014 г. подоходный налог снизился с 30% до 13%, поначалу данный фактор обострил конкуренцию за кадры, прибывшие с Украины, особенно профессионально подготовленные, но последующий экономический спад сделал данное решение неактуальным. Следует отметить, что процесс развития отраслей российской экономики, направленных на импортозамещение предоставил возможность трудоустройства категории лиц, признанных беженцами, так и гражданам Республики Украина, получившим разрешение на трудовую деятельность на территории Российской Федерации<sup>18</sup>. В 2016 – 2017 гг. предоставляется право приобрести «бесплатный гектар» на территории Дальневосточного края.

Правительство Российской Федерации предоставило отчет об успешном решении проблемы с беженцами (всем было предоставлено жилье, социальное обеспечение и прочее) и заявило, что «если возникнет аналогичная кризисная ситуация, то она будет решена без затруднений». При этом нельзя забывать, что интегрировались в российскую социальную систему люди, близкие по культурному и языковому признаку. Тем не менее, решение данной задачи требовало немалых организационных затрат, а в первые полугодие 2014 г. ситуация была чрезвычайно сложная из-за нескоординированных действий представителей власти и отсутствия конкретного нормативно-правового регламента, определяющего порядок действий при развитии таких кризисных ситуаций.

Следует отметить, что ряд экспертов в области миграционной политики прогнозируют возникновение миграционного кризиса на территории России аналогичного европейскому, в случае ухудшения ситуации на Ближнем Востоке и Центральной Азии. Успешная координация сил международного сообщества, по решению Сирийского кризиса дает надежду на мирное урегулирование противоречий в этой стране, так и в других странах<sup>19</sup>.

С другой стороны, вновь приобрел актуальность вопрос, касающийся вынужденных переселенцев. Программы, созданные для оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, стали реализовываться, в том числе были разработаны новые, направленные на более эффективную работу с бывшими соотечественниками, гражданами бывшего СССР, для оказания им помощи в адаптации. Все эти программы окажут положительное влияние на демографическую ситуацию в стране (за период с 2014 по 2015 гг. было принято около 800 тысяч человек, в основном бывшие граждане Республики Украина). Хотя, количество трудовых кадров увеличится, качество улучшится несущественно. При этом в середине 2015 г. Росстат Российской Федерации опубликовал на своем сайте обновленный демографический прогноз до 2030 г.<sup>20</sup> Основной момент, на который следует обратить особое внимание — это сокращение населения почти на десять миллионов к 2030 году, которое необходимо, предположительно, заменить иностранной рабочей силой, что выглядит на наш взгляд, нереалистично, так как на территории страны десять миллионов иностранных граждан по данным ФМС на 2015 г. Причем количество мигрантов сокращается в связи с экономическим спадом внутри страны, им работать стало просто невыгодно<sup>21</sup>.

Опираясь на вышеизложенное можно утверждать следующее:

1. В целях преодоления кризисной ситуации, аналогичной происходящей в Европейском союзе, на наш взгляд необходимо принять закон, регламентирующий, деятельность должностных лиц, а также разработать порядок расширения мест по содержанию беженцев, предусмотреть перевод работников Главного управления по вопросам миграции на территорию субъекта Федерации, на котором ожидается критический приток беженцев.

2. Необходимо произвести изменения в квотах на прием беженцев. Предлагаем сделать квоты не годичными, а квартальными, что позволит создать возможность по передачи квот (конкретно их финансирование) из одного региона в другой, в котором наблюдается приток беженцев, выходящий за рамки квот. В случае использования всего объема квартальных квот региону отдается весь объем финансирования за год, и только после берутся средства по финансированию из других регионов.

3. Необходимо произвести кодификацию миграционного законодательства. В миграционном кодексе решается целый ряд проблем таких как: наличие пробелов и противоречивость правовых норм, используемых для воздействия на участников миграционных процессов; зависимость от нормативных правовых актов более низкого уровня; излишне высокий вес подзаконных актов; многие нормы, регламентирующие сходные группы общественных отношений «разбросаны» по различным нормативно правовым актам, что затрудняет правоприменительную деятельность.

Также в новом миграционном кодексе будет рассмотрен ряд проблем, появившихся в последние несколько лет: регулирование «критического» объема беженцев; правовое регули-

17 Снетков В.Н., Долгополова Т.А., Пресняков Р.А., Прядко А.Е. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та 2016. – С. 30-33.

18 Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Дополнение статьи 8 пунктом 3.4. См. текст в новой редакции: «3.4. Вид на жительство иностранному гражданину и членам его семьи, указанным в подпункте 3 пункта 3.1 настоящей статьи, выдается на срок действия свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

19 Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10. – С. 8.

20 Снетков В.Н., Долгополова Т.А., Пресняков Р.А., Прядко А.Е. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2016. – С. 24.

21 Пресняков Р.А., Прядко А.Е., Долгополова Т.А. Кодификация миграционного законодательства: сб. тезисов XI Всероссийского конкурса «Моя законодательская инициатива» / под ред. А.А. Обручниковой, Д.В. Попова, Е.А. Румянцевой. – М.: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, НС «Интеграция», 2016. – С. 267-270.

рование статуса соотечественника, проживающих за рубежом; законодательное урегулирование вынужденных переселенцев, в связи с последними изменениями в стране.

Таким образом, проанализировав социально-экономическую действительность и миграционное законодательство Российской Федерации, можно прийти к выводу о необходимости проведения масштабных работ в области реформирования миграционного законодательства, а именно его кодификации<sup>22</sup>. Благодаря такому виду систематизации законодательства будет решен, на наш взгляд, целый ряд проблем, в частности, устранены пробелы и противоречия, а также сокращен объем нормативно-правовых актов, регламентирующих данную сферу за счет исключения «дублирующих», коллизионных норм<sup>23</sup>, что упростит правоприменительную деятельность<sup>24</sup> и облегчит правовое регулирование миграционных процессов<sup>25</sup>.

#### Пристатейный библиографический список

1. Ермолина М.А., Капустина М.А. Правовое регулирование и правовое воздействие: роль законодателя // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92).
2. Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
3. Журавлев С.В. «Маленькие люди» и «большая история»: иностранцы московского Электростанов в советском обществе. – М., 2000.
4. Зеленева И.В., Агеева В.Д. Идеология Евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
5. Касьяненко В.И. Завоевание экономической независимости СССР. – М., 1972.
6. Матвеевская А.С. Современные тенденции миграционной политики Европейского Союза // Наука Красноярья. – 2015. – № 6 (23).
7. Матвеевская А.С. Теоретические подходы к изучению актуальных социально-экономических проблем адаптации иммигрантов // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. – 2010. – Т. 6. – № 4.
8. Матушкин П. Г. Урало-Кузбасс – торжество ленинской политики индустриализации. – Челябинск, 1966.
9. Метелев С. Е. Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России. – М., 2006.
10. Погодин С.Н., Тараканова Т.С. Проблемы сотрудничества Китайской Народной Республики, Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки в регионе Центральная Азия // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).

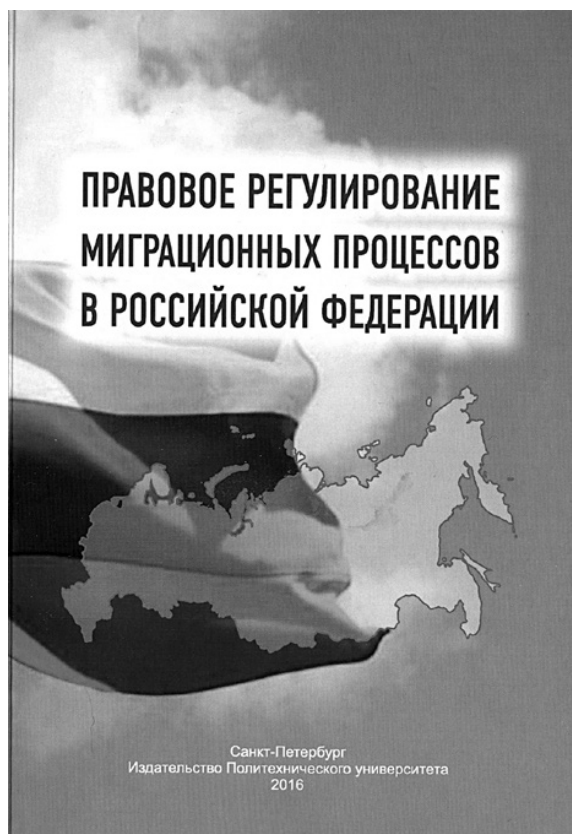
22 Пресняков Р.А., Прядко А.Е., Долгополова Т.А. Кодификация миграционного законодательства: сб. тезисов XI Всероссийского конкурса «Моя законодательная инициатива» / под ред. А.А. Обручниковой, Д.В. Попова, Е.А. Румянцевой. – М.: Государственная Дума ФС Российской Федерации, НС «Интеграция», 2016. – С. 267-270.

23 Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132.

24 Ермолина М.А., Капустина М.А. Правовое регулирование и правовое воздействие: роль законодателя // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 341-344.

25 Снетков В.Н., Долгополова Т.А., Пресняков Р.А., Прядко А.Е. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2016. – С. 6-10.

11. Пресняков Р.А., Прядко А.Е., Долгополова Т.А. Кодификация миграционного законодательства: сб. тезисов XI Всероссийского конкурса «Моя законодательная инициатива» / под ред. А.А. Обручниковой, Д.В. Попова, Е.А. Румянцевой. – М., Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации, НС «Интеграция», 2016.
12. Пыстина Л.И. Иностранцы-специалисты, иностранные рабочие в СССР (1920-30-е гг.) // Историческая энциклопедия Сибири (2009). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://irkipedia.ru/content/inostrannye\\_specialisty\\_inostrannye\\_rabochie\\_v\\_sssr\\_1920\\_30\\_e\\_gg\\_istoricheskaya](http://irkipedia.ru/content/inostrannye_specialisty_inostrannye_rabochie_v_sssr_1920_30_e_gg_istoricheskaya) (дата обращения: 30.01.2017).
13. Снетков В.Н., Долгополова Т.А., Пресняков Р.А., Прядко А.Е. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2016.
14. Тарле Г.Я. Друзья страны Советов. Участие зарубежных трудящихся в восстановлении народного хозяйства СССР в 1920 – 1925 гг. – М., 1968.
15. Фархутдинов И.З. ЕВРАЗЭС... Да здравствует ЕАЭС! Евразийский экономический союз начинает действовать в 2015 году // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76). – С. 8-9.
16. Фархутдинов И.З. Обеспечение мира и безопасности: международно-правовая оценка событий в Сирии // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10.





## **ГУРЬЕВ Вячеслав Владимирович**

кандидат экономических наук, первый заместитель директора Поволжского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Саратове

## **ЗЕЛЕПУКИН Алексей Анатольевич**

кандидат юридических наук, заместитель директора Поволжского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Саратове

### **ИТОГИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ОКАЗАНИЯ СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

В статье рассматриваются проблемы и перспективы реализации Государственной программы оказания содействия добровольному переселению соотечественников в Россию.

Ключевые слова: государственная программа, соотечественники, переселение.

## **ГUREV Vyacheslav Vladimirovich**

associate professor, first Deputy Director Volga Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice

## **ZELEPUKIN Aleksey Anatol'yevich**

associate professor, Deputy Director Volga Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice

### **RESULTS, PROBLEMS AND PROSPECTS OF REALIZATION OF THE STATE PROGRAM TO ASSIST VOLUNTARY RESETTLEMENT TO RUSSIAN FEDERATION OF COMPATRIOTS LIVING ABROAD (ON THE EXAMPLE OF SARATOV REGION)**

In the article discusses the problems and prospects of realization of the State program to assist voluntary resettlement of compatriots to Russia.

Keywords: state program, compatriots, resettlement.



Гурьев В. В.



Зелепукин А. А.

Реализация Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, является важнейшей составной частью государственной политики в отношении соотечественников и миграционной политики Российской Федерации в целом.

Данный тезис находит свое выражение в положениях Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, где среди основных задач выделяется создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан, а также содействие их адаптации и интеграции.

В соответствии с российским законодательством соотечественниками признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

- лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;
- выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

На эту категорию лиц и направлены основные системные усилия государства по адаптации и интеграции в при-

нимающее сообщество, включающие получение возможности осознанного выбора соотечественниками мест своего будущего проживания, работы, обучения с учетом социально-экономического положения субъектов Российской Федерации, объемов государственных гарантий и социальной поддержки, которые предоставляются переселенцу в зависимости от выбранной территории вселения. И это не случайно, так как воспитанные в традициях российской культуры и владеющие русским языком соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и интеграции в принимающее сообщество.

Кроме того, реализация Государственной программы переселения соотечественников уже давно и прочно заняла свое место в системе мер, направленных на стабилизацию демографической ситуации в России и ее регионах.

Все вышесказанное прямо применимо к Саратовской области, где Государственная программа переселения реализуется с июня 2010 года и в настоящее время в регионе действует уже третья ее модель.

Основной целью региональной программы является не только стимулирование процесса добровольного переселения в Саратовскую область соотечественников на основе создания на территории области необходимых условий для их проживания и трудоустройства с целью улучшения демографической ситуации, но и обеспечение возрастающих потребностей экономики региона в притоке квалифицированных кадров. Постановка данной цели предполагает увеличение миграционного притока населения; сокращение дефицита трудовых ресурсов; увеличение доли молодежи среди прибывающих соотечественников; закрепление переселенцев в Саратовской области и обеспечение их социально-культурной адаптации и

интеграции; организация информационного сопровождения процесса переселения соотечественников.

Следует отметить, что на текущий момент намеченные цели нашим регионом достигнуты. Так, с 2010 года в область въехало более 13 тысяч участников программы и членов их семей. Это - молодые (средний возраст 32 года) экономически активные люди, с высшим и средним специальным или техническим образованием (более 80%), опытом работы, уважающие нашу культуру и традиции. 89% из них – русские, украинцы, белорусы; 5% – татары; 6% – армяне, казахи, корейцы, узбеки и другие<sup>1</sup>.

В связи с высокой эффективностью реализации Государственной программы, область первой из регионов России инициировала разработку и принятие новой программы переселения, которая была одобрена Правительством России и утверждена на областном уровне 26 июля 2013 г.

Считаем, что миграционная привлекательность нашего региона для соотечественников объясняется рядом факторов:

Во-первых, территорией вселения соотечественников является вся Саратовская область.

Во-вторых, участники Государственной программы имеют возможность выбрать для трудоустройства все вакансии (более 20 тыс.)<sup>2</sup>, имеющиеся в банке данных территорий вселения, на момент их прибытия в регион.

В-третьих, немаловажен тот факт, что в последние годы в Саратовской области отмечается самая низкая в ПФО стоимость минимального набора потребительской корзины. Так, например, в начале текущего года стоимость минимального набора продуктов в Саратовской области составляла 2997 руб., в Приволжском федеральном округе – 3420 руб., в целом по Российской Федерации – 3827 руб.<sup>3</sup>

Кроме того, привлекательность региона характеризуется и большим количеством ВУЗов, находящихся в областном центре и широко привлекающих иностранных студентов. Так, по данным УФМС России по Саратовской области на миграционный учет по состоянию на 01.01.2016 г. было поставлено более 6500 иностранных граждан, прибывших с целью учебы<sup>4</sup>.

В действующей сегодня редакции региональной программы переселения соотечественников, рассчитанной на 2016-2020 гг.<sup>4</sup> заявлена достаточно высокая планка: принимать ежегодно до 2500 соотечественников и тем самым компенсировать года естественной убыли населения области.

Реализация соответствующей программы Саратовской области в 2013-2015 годах показала, что достижение этих показателей вполне реально.

В 2013-2015 гг. в УФМС России по Саратовской области поступило более 6000 заявлений от соотечественников (на 13,5 тысяч человек, включая членов семьи). Пик заявлений об участии в Программе пришелся на конец 2014 г. в связи с массовым прибытием на территорию региона граждан Украины, в связи с политической обстановкой в экстренном порядке покинувших территорию Украины, получивших временное убежище и размещенных в 58 пунктах временного размещения.

В этот же период в область прибыли 8000 соотечественников, из них, почти 5000 в 2015 году. Таким образом, область продолжает занимать лидирующее место по количеству прибывших соотечественников среди регионов Приволжского федерального округа, участвующих в реализации программы.

Анализ статистических данных, проведенный авторами, показывает, что наибольшее количество участников программы въехало в Саратовскую область из Украины (45%), Казахстана (25%), Узбекистана (23%) и других стран (7%).

Среди прибывших соотечественников 67% находится в трудоспособном возрасте, при этом 64% из них трудоустроено. 27% составляют несовершеннолетние дети, 6% лица пенсионного возраста. Таким образом, средний возраст соотечественников составил – 30 лет.

В собственном жилье обустроились всего 12%, остальные снимают жилье – 80% или проживают в общежитии – 8%. 63% среди соотечественников имеют среднее профессиональное (специальное) и высшее образование.

При этом, только в период 2013-2015 г.г. за счет федерального бюджета соотечественникам было выплачено более 85 млн. руб., включая на выплату единовременного пособия на обустройство, компенсацию транспортных расходов и расходов на уплату государственной пошлины<sup>5</sup>.

Говоря о безусловных положительных результатах реализации Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, следует отметить и возможные негативные риски для принимающего сообщества. Прежде всего, это обособление переселенцев и создание замкнутых этносоциальных групп (землячества). Данный риск связан с навязыванием своего мировоззрения (устоев, нравов, обычаев). Это чревато, как минимум, оказанием давления на местное население и, как максимум, ростом преступности в данной местности. Проблема обусловлена тем фактом, что для переселенцев в Саратовскую область территорией расселения определена вся Саратовская область. Переселенцы сами определяют и выбирают место расселения. С одной стороны, это является стимулирующим фактором повышения численности переселившихся в Саратовскую область соотечественников, проживающих за рубежом. С другой стороны, чрезмерное сокращение дефицита трудовых ресурсов в отдельных местах Саратовской области приводит к росту безработицы среди местных жителей. Это также довольно часто сопровождается проблемой предоставления переселенцам лучших условий и социальных гарантий по сравнению с коренными жителями региона. Еще одним риском, связанным с реализацией данной программы является рост конкуренции на рынке труда и, как следствие – вытеснение с рынка труда местного населения. Итог тот же – рост уровня безработных граждан среди местного населения и формирование негативного отношения к мигрантам.

В этой связи нельзя недооценивать эффективность конструктивного взаимодействия государственных органов, реализующих программу переселения соотечественников с институтами гражданского общества и средствами массовой информации по разъяснению целей и задач программы среди местного населения для формирования толерантного отношения к соотечественникам.

Для эффективной реализации программы, на наш взгляд, следует внести изменение в следующую редакцию программы относительно разумного распределения въезжающих по территории Саратовской области, с определением приоритетов расселения в места с реализацией инновационных проектов и реальным дефицитом трудовых ресурсов. Кроме того, с позиции авторов, важно обеспечить на местах механизм создания одинаковых условий и требований для въезжающих и местных жителей, как при оказании содействия в прохождении профессионального обучения или получении дополнительного профессионального образования, в том числе в другой местности Саратовской области, так и при трудоустройстве. Полагаем, что реализация предложенных мероприятий повысит эффективность реализации Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом на территории Саратовской области.

1 Режим доступа: <http://www.ufms-saratov.ru>. (дата обращения: 01.04.2016).

2 Режим доступа: [http://www.mintrud.saratov.gov.ru/analytical/employment/index.php?section\\_id=95&element\\_id=12135](http://www.mintrud.saratov.gov.ru/analytical/employment/index.php?section_id=95&element_id=12135) (дата обращения: 01.09.2016).

3 Режим доступа: <http://www.prov-telegraf.ru/novosti/09-feb-2016-i19752-v-saratovskoy-oblasti-minimaln> (дата обращения: 01.09.2016).

4 Постановление Правительства Саратовской области от 3 октября 2013 г. № 525-П «О государственной программе Саратовской области «Содействие занятости населения, совершенствование социально-трудовых отношений и регулирование трудовой миграции в Саратовской области до 2020 года» // СПС «Консультант-Плюс».

5 Режим доступа: <http://www.ufms-saratov.ru>. (дата обращения: 01.04.2016).

**ЕВТЕЕВ Константин Игоревич**

аспирант Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России

## **ПРИМЕНИМОЕ ПРАВО ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К СУБСИДИАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КОНТРОЛИРУЮЩИХ ДОЛЖНИКА ЛИЦ В РАМКАХ ТРАНСГРАНИЧНОГО БАНКРОТСТВА**

В статье раскрывается проблема выбора права, подлежащего применению для решения вопроса о привлечении к ответственности контролирующих должника лиц при трансграничном банкротстве. На основе анализа существующих в науке подходов к вопросу о конкуренции *lex societatis* и других коллизионных привязок делается вывод о преимуществах *lex concursus*.

Ключевые слова: трансграничное банкротство, ответственность перед кредиторами, *lex societatis*, *lex concursus*.

**EVTEEV Konstantin Igorevich**

post-graduate student of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Russian Ministry of Foreign Affairs

## **APPLICABLE LAW FOR THE IMPOSITION OF VICARIOUS LIABILITY OF THE CONTROLLING PERSONS OF A DEBTOR IN CROSS-BORDER BANKRUPTCY**

The article reveals the problem of choosing the law applicable to the decision of a question on attraction to the responsibility of the controlling persons of a debtor in cross-border bankruptcy. Based on the analysis of existing scientific approaches to the question of competition of the *lex societatis* and other conflicting bindings concludes the benefits of the *lex concursus*.

Key words: cross-border bankruptcy, the liability to creditors, the *lex societatis*, the *lex concursus*.



Евтеев К. И.

Одним из вопросов, возникающих при производстве по делу о банкротстве, может стать привлечение к субсидиарной ответственности контролирующих должника лиц. Его решение может быть существенно осложнено при трансграничной несостоятельности, учитывая проблему выбора права, подлежащего применению и конфликт квалификаций, обусловленный различиями в национальных правовых системах. Анализ существующих доктринальных подходов, действующего законодательства и практики его применения показывает отсутствие единообразного подхода к решению проблемы.

Специалистами отмечается необходимость определения того, в какой мере подобный механизм защиты интересов кредиторов может быть урегулирован с помощью *lex societatis* и когда он должен уступить место другой, возможно более соответствующей коллизионной привязке. Г. Грассман указывает на необходимость разграничения для этих целей внутренних и внешних отношений корпорации. По его мнению, ее внутренними делами управляют законы государства, под юрисдикцию которого учредители отдали компанию при ее создании. Внешние связи корпорации, в свою очередь, должны быть подчинены *lex loci actus*, *lex causae* или закону государства места учреждения в зависимости от того, какой из них будет более благоприятным для третьих лиц, за исключением случаев, когда компания сможет доказать, что такое лицо знало, что имеет дело с иностранной корпорацией и что ее внешние связи были подчинены другому праву, нежели *lex loci actus* или *lex causae*<sup>1</sup>.

Немецкие специалисты, в частности, Е. Рехбиндер, с учетом специфики права концернов (*Konzernrecht*) положили в основание квалификации цель, преследуемую при привлечении к ответственности акционеров. По его мнению, правовая квалификация возникающих в данном случае отношений будет зависеть от того, ставится ли задача защитить всех кре-

диторов или некоторых из них. В первом случае его следует рассматривать как корпоративное, поскольку защита зависимой компании посредством принудительной компенсации ущерба, нанесенного родительской корпорацией, косвенно обеспечивает защиту интересов всех кредиторов. Из этого делается вывод об ограниченном характере ответственности и применении к правоотношению *lex societatis*, определяющего правовой статус корпорации. Если же вопрос об ответственности ставится в защиту интересов отдельных кредиторов, то ситуация должна разрешаться с позиций гражданского права, что обуславливает постановку вопроса о полной ответственности и выборе права исходя основания возникновения соответствующего обязательства (*lex delicti*, *lex contractus* и т.п.)<sup>2</sup>.

Достаточно актуальной является конкуренция *lex societatis* и *lex delicti*. Так, С. Меллерс, являясь сторонником первого, признавал необходимость реализации при определенных условиях дифференцированного подхода к выбору применимого права. Речь, в частности, должна идти о случаях, когда кредиторы, имеющие дело с контролируемой корпорацией, не имели возможности составить отчетливого представления о характере ее взаимоотношений с контролирующей компанией. В подобных ситуациях выбор между *lex societatis* и *lex delicti* должен осуществляться исходя из интересов потерпевшей стороны, принимая во внимание то, что деликтные кредиторы находятся в более уязвимом положении, поскольку, в отличие от контрактных кредиторов, имеющих возможность учесть в заключаемой сделке любые риски, они не всегда способны оценить их<sup>3</sup>.

В некоторых правовых системах подобные проблемы рассматриваются в неразрывной связи с вопросами правосубъектности и признания юридических лиц. Примером могут

1 См.: Grasmann G. System des internationalen Gesellschaftsrecht s. Außen- und Innenstatut der Gesellschaften im internationalen Privatrecht, Here/Berlin, Verlag Neue Wirtschafts-Briefe, 1970. - P. 346, 392.

2 Цит. по: Vandekerckhove, Karen Piercing the corporate veil : a transnational approach. Kluwer Law International. 2007. P. 477.

3 См.: Möllers C., Internationale Zuständigkeit bei der Durchgriffshaftung, Schriften zum deutschen und europäischen Zivil-, Handels- und Prozessrecht, vol. 115, Bielefeld, Gieseking, 1987. P. 45-52.

служить решения немецких судов о привлечении к ответственности акционеров в соответствии с немецким законом вследствие непризнания одной из ведущих трастовых компаний Лихтенштейна «Treuunternehmen» как созданной для обхода иностранного закона, а также английской компании вследствие ее недокапитализации (ее капитал составлял 100£)<sup>4</sup>. Следует заметить, что непризнание иностранной компании само по себе создает предпосылки для преодоления ограниченной ответственности корпорации и привлечения к ответственности контролирующих ее лиц. Однако подобный подход трудно назвать перспективным.

Интерес представляет решение этого вопроса в контексте злоупотребления правосубъектностью, которое, в частности, может выражаться в неправомерном использовании ограниченной ответственности корпораций. При таком подходе *lex societatis* выступает в качестве наиболее приемлемого варианта решения вопроса о выборе применимого права. Согласно пп. 9 и 10 § 1 ст. 111.1 бельгийского Кодекса международного частного права 2004 г.<sup>5</sup>, право, применимое к корпорации определяет, в частности, ответственность за нарушение законодательства об акционерных обществах, а также ответственность ее органов за долги корпорации перед третьими лицами. Аналогичный подход реализован в ст. 155 швейцарского Закона «О международном частном праве» 1987 г.<sup>6</sup> и ст. 25 итальянского Закона «О реформе итальянской системы международного частного права» 1995 г.<sup>7</sup>

При этом речь должна идти о личном законе корпорации-должника, а не личном законе управляющим ею компанией-учредителем. Так, согласно ч. 4 ст. 159 швейцарского Закона о международном частном праве 1987 г., «...когда деятельность компании, созданной в соответствии с иностранным правом осуществляется в Швейцарии или из Швейцарии, ответственность лиц, действующих от имени этой компании регулируется швейцарским законодательством». Проявляемое в данном случае уважение к правосубъектности зависимой компании защищает интересы и имущество не только корпорации, но и ее кредиторов, которые оказываются в более выгодном положении по сравнению с кредиторами контролирующей компании. Дополнительным аргументом в пользу такого подхода является то, что последняя осуществила выбор применимого к права еще на этапе создания корпорации-должника. В то же время выбор *lex societatis* для управляемой корпорации неизбежно приводит к «атомизации» группы компаний.

В целом, привлекательность *lex societatis* для решения вопроса о применимом праве обусловлена несколькими причинами, среди которых можно назвать: 1) обеспечение единообразного подхода к защите интересов кредиторов; 2) правовую определенность в решении вопросов, связанных со статусом компании и ответственностью контролирующих ее лиц; 3) известность или, по меньшей мере, прогнозируемость применения соответствующего правового порядка для большинства кредиторов. Вместе с тем, указанные преимущества отчасти нивелируются применением различных доктрин личного закона юридического лица.

В стремлении решить эту проблему некоторые государства прибегают к использованию смешанного критерия. Достаточно интересное решение нашел венгерский законодатель, указав наряду с закреплением теории инкорпорации, что если юридическое лицо зарегистрировано в соответствии

с законодательством нескольких государств или в соответствии с законодательством страны места нахождения, указанного в уставе, регистрация не требуется, личным законом признается право страны местонахождения, установленного устава. Если таковое не обозначено либо указано несколько мест нахождения, личным законом признается закон государства, на территории которого находится головной офис (ст. 18 Закона о международном частном праве 1979 г.)<sup>8</sup>.

Заслуживает внимания и вопрос о применимости к вопросам ответственности контролирующих должника лиц *lex fori*. А.А. Эрэнцвейг обращает внимание на то, что суды применяют иностранный закон только до тех пор, пока он не вступает в противоречие с законодательством страны, под юрисдикцией которого они находятся. А учитывая то, что привлечение контролирующих должника лиц к ответственности по долгам корпорации имеет под собой морально-популярную, в частности связана с оценкой добросовестности их поведения, представляется очевидным, что моральная оценка должна производиться в соответствии с ценностями государства суда<sup>9</sup>. Достаточно близка к этой позиции теория «честного заявления» К. Тайпеля, который указывал, что было бы более честно применить немецкий закон, если заявление о применении иностранной правовой нормы привело бы к результату, который несправедлив и недопустим в Германии<sup>10</sup>. Подобный подход ведет к признанию закона суда как сверхимперативной нормы, которая применяется несмотря на любую коллизионную норму. В силу этого его явным преимуществом является возможность игнорирования конфликта квалификация.

Частным случаем применения *lex fori* является использование *lex concursus*, предполагающее применение права страны, суд которой возбудил производство по делу о банкротстве. Привлекательность такого подхода становится очевидной, если учитывать специфический характер ответственности контролирующих должника лиц, в том числе за нарушение обязанности по подаче заявления в суд в случаях и в срок, установленные законом. Вопрос о противоправности такого поведения возникает только в случае несостоятельности и непосредственно связано с условиями для возбуждения производства по делу о банкротстве. При этом выбор в пользу *lex concursus* позволит избежать многих вышеупомянутых проблем, которые могут возникнуть при определении личного закона контролирующего должника лица, с одной стороны, и императивными нормами законодательства места производства по делу о банкротстве, с другой. К тому же выбор применимого права будет осуществлен судом в начале производства по делу о банкротстве, то есть задолго до постановки вопроса об ответственности контролирующих должника лиц. Подобный подход, в частности, нашел свое закрепление в бельгийском законодательстве, где суд, обладающий юрисдикцией в отношении банкротства, также обладает юрисдикцией относительно требований, которые «следуют непосредственно из банкротства и решение по которым должно быть найдено в определенном законе, регулирующем вопросы несостоятельности» (ст. 574 (2) ГПК Бельгии, ст. 118, §2 Кодекса международного гражданского права).

Вместе с тем, нельзя не признать, что при таком подходе остается проблема выбора суда, компетентного рассматривать дело о банкротстве, остроу которой придает существование различных доктрин трансграничного банкротства: территориальности и универсализма. В основу первой положена идея о том, что в каждом государстве возбуждается самостоятельная процедура, распространяющаяся на активы должника, распо-

4 См.: Ibid. P. 519.

5 См.: Loi portant le Code de droit international privé de 16 JUILLET 2004 // MB 27 JUILLET 2004, p. 57344; URL://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\_body.pl?language=fr&caller=summary&ub\_date=2004-07-27&numac=2004009511#top (дата обращения: 28.02.2017).

6 См.: Loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) du 18 décembre 1987 (Etat le 1 er janvier 2017) // URL: https://www.admin.ch/ch/f/rs/c291.html (дата обращения: 28.02.2017).

7 См.: L. 31 maggio 1995, n. 218 (1). Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato (1/circ) // URL: http://www.esteri.it/mae/doc/l218\_1995.pdf (дата обращения: 28.02.2017).

8 См.: 1979. évi 13. törvényerejű rendelet a nemzetközi magánjogról // URL: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\_doc.cgi?docid=97900013.tvr (дата обращения: 28.02.2017).

9 См.: Ehrenzweig A.A. Private International Law: General Part. Leyden: A.W. Sijthoff. Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana Publications. 1967. - P. 77, 79.

10 См.: Teipel K., Die Bedeutung der lex fori für die Anknüpfung des Haftungsdurchgriffs, Abhandlungen zum Recht der Internationalen Wirtschaft, Band 33, Heidelberg, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, 1994. - P. 103-105.

ложенные на территории соответствующего государства. Вторая базируется на концепции «одно производство – одно право – один суд». Соответственно о преимуществах *lex concursus* можно будет говорить лишь во втором случае, поскольку множественная юрисдикция при реализации принципа территориальности приведет к применению нескольких правопорядков, что, в свою очередь, заведомо поставит кредиторов в неравное положение.

Это обусловило существование диаметрально противоположных позиций по вопросу о приоритете *lex concursus* по отношению к *lex societatis* при привлечении к ответственности контролирующего должника лиц. Главным аргументом его сторонников (P. Bourel, J.M.M. Maeijer, Spahlinger A., Wegen G.) является возможность обеспечения единства права, применимого в ходе процедуры банкротства, которая дополняется ссылкой на деликтную природу такой ответственности. В то же время заслуживают внимания аргументы приверженцев большей значимости *lex societatis* (G. Eckert, H.-G. Koppensteiner, W. Kuckertz), указывающих на возможность игнорирования в таком случае проблем, вызванных действием доктрины территориальности. Однако вряд ли можно согласиться с категоричным утверждением об отсутствии каких-либо причин ставить ответственность директоров в зависимость от того, связана ли она с банкротством или нет, а также о неуместности существования такого вида ответственности директоров, который предусмотрен законодательством о банкротстве в отсутствие соответствующих положений в корпоративном законодательстве<sup>11</sup>.

Компромиссным вариантом считается концепция модифицированного универсализма, в основе которой лежит идея возбуждения производства по месту нахождения центра основных интересов должника (COMI-стандарт), которое при необходимости может быть дополнено вторичными территориальными производствами, возбуждаемыми по месту нахождения локальных предприятий должника. Наряду с этим применяется теория виртуальной территориальности, согласно которой суд, осуществляющий основное производство по делу, будет применять право государства места возбуждения вторичного территориального производства (так, как если бы такое производство было открыто за рубежом) в отношении кредиторов этого государства и активов должника, расположенных на его территории<sup>12</sup>. Именно такой подход был реализован в Регламенте ЕС 2015/848 Европейского парламента и Совета от 20 мая 2015 г. «О процедурах несостоятельности»<sup>13</sup>, который закрепил положение о том, что суды Государства-члена, на территории которого была открыта процедура банкротства, должны обладать юрисдикцией в отношении действий, непосредственно вытекающих из нее или тесно с ней связанных (ст. 35), учитывая, что производные процедуры несостоятельности могут препятствовать эффективному управлению конкурсной массой.

В то же время признаются не вытекающими непосредственно из процедуры несостоятельности действия, направленные на выполнение обязательств по договору, заключенному должником до инициирования процедуры несостоятельности. В качестве примера указывается дело, в котором конкурсный управляющий желает совместить производства по ответственности директора, основанное на законодательстве о несостоятельности, с производством, основанным на общих положениях о юридических лицах или обязательствах из причинения вреда. В связи этим за судами Государств-членов, в которых были инициированы производные процедуры, признается право налагать ответственность на директора компании-должника за нарушение его обязанностей, при условии,

что они обладают компетенцией по рассмотрению данных вопросов в соответствии с национальным законодательством (ст. 47).

При этом нельзя не учитывать, что законодательство ряда государств допускает существование параллельного и вторичного производства по делу о несостоятельности на территории иного государства, что также вносит свои коррективы в выбор применимого права<sup>14</sup>. Так, вопрос о защите российских кредиторов при возбуждении производства по делу о несостоятельности в ФРГ будет решаться по немецкому праву, поскольку арбитражный процесс и его последствия подчинены праву страны, в котором процесс был возбужден, если иное не определено законодательством соответствующего государства (§ 335 Insolvenzordnung). Немецкое право также будет применимо, если основное производство осуществляется в ином государстве, но кредитор считает необходимым инициировать параллельное производство (§ 341 Insolvenzordnung). В то же время последствия несостоятельности, связанные с правами на недвижимое имущество, будут подчинены праву страны, где оно находится. В отношении судов – соответственно праву страны, в регистр или реестр залогов они внесены (§ 336 Insolvenzordnung).

Все многообразие доктринальных подходов в той или иной мере находят свое отражение как в законодательстве, так и судебной практике. В этом смысле, как справедливо отмечает А.В. Асосков, «...развитие российского правового регулирования трансграничной несостоятельности находится на самой зачаточной стадии: в России до сих пор отсутствуют полные нормы, регулирующие вопросы трансграничной несостоятельности... в этих условиях большинство проблем, связанных с определением права, применимого в рамках таких процедур, пока просто не может найти адекватного решения». Как представляется, норма, получившая закрепление в п. 4 ст. 1202 ГК РФ и предусматривавшая возможность применения российского права либо, по выбору кредитора, личного закона учрежденного за границей юридического лица, если оно осуществляет свою предпринимательскую деятельность преимущественно на территории России, существующей проблемы не решает, поскольку не учитывает специфику производства по делу о банкротстве и вытекающих из него правоотношений.

#### Пристайный библиографический список

1. Асосков А.В. Коллизионное регулирование снятия корпоративных покровов // Вестник гражданского права. - 2013. - № 5.
2. Мохова Е.В. Трансграничные банкротства за рубежом и в России: в поисках баланса между универсализмом и территориальностью // Закон. - 2016. - № 5.
3. Ehrenzweig A.A. Private International Law: General Part. Leyden: A.W. Sijthoff. Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana Publications. 1967.
4. Grasmann G. System des internationalen Gesellschaftsrecht s. Außen- und Innenstatut der Gesellschaften im internationalen Privatrecht, Here/Berlin, Verlag Neue Wirtschafts-Briefe, 1970.
5. Möllers C., Internationale Zuständigkeit bei der Durchgriffshaftung, Schriften zum deutschen und europäischen Zivil-, Handels- und Prozessrecht, vol. 115, Bielefeld, Gieseking, 1987.
6. Vandekerckhove, Karen Piercing the corporate veil : a transnational approach. Kluwer Law International. 2007.
7. Teipel K., Die Bedeutung der lex fori für die Anknüpfung des Haftungsdurchgriffs, Abhandlungen zum Recht der Internationalen Wirtschaft, Band 33, Heidelberg, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, 1994.

11 См.: Vandekerckhove, Karen Op.cit. С. 578-579; Асосков А.В. Коллизионное регулирование снятия корпоративных покровов // Вестник гражданского права. - 2013. - № 5. - С. 138.

12 См.: Мохова Е.В. Трансграничные банкротства за рубежом и в России: в поисках баланса между универсализмом и территориальностью // Закон. - 2016. - № 5. - С. 139.

13 См.: [https://pravo.hse.ru/data/2016/02/28/1125593055/ЕС\\_Банкротство\\_2015.pdf](https://pravo.hse.ru/data/2016/02/28/1125593055/ЕС_Банкротство_2015.pdf) (дата обращения: 28.02.2017).

14 См., например: Insolvenzordnung vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2866) // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/inso/BJNR286600994.html>

## **ЧЕКМАРЕВА Анастасия Валериевна**

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

### **НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВИТЕЛЬНОГО ЭТАПА НАДЗОРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ**

В статье рассматриваются вопросы, связанные с определением этапов надзорного производства. Выявлены проблемы, возникающие на подготовительном этапе, а также предложены пути их решения.

Ключевые слова: гражданский процесс, надзорное производство, подготовительные действия, надзорная жалоба.

## **CHEKMAREVA Anastasia Valeriyevna**

Ph.D. in Law, professor of civil process sub-faculty of the Saratov State Law Academy

### **SOME FEATURES OF THE PREPARATORY STAGE OF SUPERVISING PRODUCTION IN CIVIL PROCESS**

The article deals with issues related to the definition of the stage of supervisory proceedings. The problems encountered in the preparatory stage, as well as ways to solve them.

Keywords: civil proceedings, supervisory proceedings, preparatory actions, supervisory claim.



Чекмарева А. В.

В настоящее время существующая в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации<sup>1</sup> неопределенность момента начала надзорного производства и, соответственно, его подготовительного этапа имеет особое значение. С позиции Европейского Суда по правам человека, право на обращение в суд с просьбой о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов должно принадлежать сторонам. В соответствии с ГПК РФ момент возбуждения надзорного производства не определен, что позволяет делать предположение о зависимости начала надзорного производства от усмотрения судьи.

Ряд ученых полагает, что началом производства в суде надзорной инстанции следует считать момент разрешения вопроса о принятии надзорной жалобы или представления прокурора к производству. В этой связи выделяется три этапа:

1 – разрешение вопросов о приемлемости надзорной жалобы и представления прокурора

2 – выявление оснований к отмене судебных постановлений в порядке надзора (по жалобе и истребованному делу);

3 – непосредственная проверка судом надзорной инстанции судебных постановлений<sup>2</sup>.

Е.И. Алексеевская выделяет следующие этапы:

1) изучение жалобы или представления на предмет их приемлемости;

2) рассмотрение надзорной жалобы (представления) по существу;

3) рассмотрение истребованного дела;

4) рассмотрение дела по существу<sup>3</sup>.

Другие исследователи выделяют в надзорном производстве два этапа:

1) возбуждение надзорного производства и подготовительные действия к предстоящему судебному заседанию; или

предварительный этап, цель которого – решение вопроса о приемлемости пересмотра<sup>4</sup>;

2) непосредственный пересмотр судебного решения в надзорной инстанции и принятие по нему решения по существу<sup>5</sup>.

Последняя классификация, на наш взгляд, более уместна, поскольку в ней учитывается и этап возбуждения производства, и подготовительные действия.

Следует согласиться с учеными, определяющими подготовительный этап надзорного производства более четко. Так, Л.В. Войтович считает, что производство в надзорной инстанции включает в себя такую важную часть процессуальных действий, как подготовительную. Указывая на действия по изучению надзорной жалобы, автор говорит о том, что они по своей природе являются подготовительными<sup>6</sup>.

Представляется целесообразным разграничение этапов возбуждения надзорного производства и подготовительных процедур. Первый этап надзорного производства должен быть связан с решением вопроса о принятии жалобы (представления) к производству. Проверка жалобы (представления) на соответствие формальным требованиям закона должна осуществляться судьей Верховного суда РФ. Считаем целесообразным осуществление таких действий судьей единолично. По результатам такой проверки может быть вынесено одно из двух определений: о возвращении жалобы (представления) (в случае наличия оснований, предусмотренных в ст. 391.4 ГПК РФ) или о принятии жалобы (представления). Последнее, вместе с копиями жалобы (представления) должно быть направлено лицам, участвующим в деле с разъяснением права принесения возражений. Такое законодательное изменение позволит соблюсти и требования Европейского Суда по правам человека,

1 Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

2 См.: Никоноров С.Ю. Производство в порядке надзора в гражданском процессе: дисс... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 48.

3 Алексеевская Е.И. Определение этапов производства в суде надзорной инстанции в системе судов общей юрисдикции // Российская юстиция. – 2006. – № 7. – С. 49.

4 См.: Терехова Л.А. Надзорное производство в гражданском процессе: проблемы развития и совершенствования. – М., 2009. – С. 91.

5 См.: Ковтун Н.Н., Подшибякин А.С. Производство в суде надзорной инстанции: вопросов больше, чем ответов // СПС «КонсультантПлюс»; Балашова И.Н. Проблемы пересмотра судебных постановлений в порядке надзора в гражданском судопроизводстве: дисс... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 65.

6 См.: Войтович Л.В. Подготовка дела к судебному заседанию на различных стадиях гражданского и арбитражного процессов // Право и образование. – 2008. – № 2. – С. 104.

поскольку возбуждение надзорного производства будет происходить по инициативе заинтересованного лица.

После возбуждения надзорного производства следует подготовительный этап надзорного производства. При этом необходимо учитывать, что данный этап имеет принципиальные отличия от подготовки дела к судебному разбирательству, порядок которой определен в гл. 14 ГПК РФ, в связи с исключительным (экстраординарным) характером надзорного производства. Имеются иные цели и задачи, иное содержание процессуальных действий. Таким образом, одной из составляющей подготовительного этапа надзорного производства, на наш взгляд, является процедура изучения надзорной жалобы (представления), в ходе которой определяется наличие или отсутствие оснований для пересмотра судебных постановлений в порядке надзора. Одним из аргументов, подтверждающих этот тезис, служат положения ст. 391.8 ГПК РФ о том, что в определении о передаче надзорных жалобы (представления) для рассмотрения в Президиуме Верховного Суда РФ должно содержаться мотивированное изложение оснований для передачи жалобы, а также предложения судьи, вынесшего определение. Как показывает судебная практика, при рассмотрении жалобы (представления) суд надзорной инстанции, как правило, соглашается с мнением судьи докладчика о наличии оснований для отмены или изменения судебного акта<sup>7</sup>. Так, в 2012 г. Президиумом Верховного Суда РФ в порядке надзора изучено 7 дел, истребованных по жалобам и представлениям. Определение о передаче дела в порядке надзора для рассмотрения по существу вынесено по одному делу. Рассмотрено по существу одно дело, по которому представление прокурора удовлетворено, отменено кассационное определение Административной коллегии Верховного суда РФ<sup>8</sup>. В 2013 г. Президиумом Верховного Суда РФ в порядке надзора изучено 16 дел, истребованных по жалобам и представлениям. Определение о передаче дела в порядке надзора для рассмотрения по существу вынесено по одному делу. Рассмотрено по существу одно дело, по которому представление прокурора удовлетворено, отменено кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ<sup>9</sup>. В 2014 г. Изучено 8 дел, истребованных по жалобам и представлениям. По всем делам вынесены определения об отказе в передаче дела для рассмотрения по существу<sup>10</sup>.

Таким образом, действия судьи по изучению жалобы носят подготовительный характер. В случае вынесения определения о передаче жалобы (представления) для рассмотрения производство в суде надзорной инстанции продолжается. При вынесении определения об отказе в передаче жалобы (представления) для рассмотрения в судебном заседании Президиу-

ма Верховного Суда РФ надзорное производство может как завершиться, так и продолжиться, поскольку в соответствии с ч.3 ст. 391.5 ГПК РФ Председатель Верховного Суда РФ, заместитель Председателя Верховного Суда РФ вправе не согласиться с определением судьи Верховного Суда РФ об отказе в передаче надзорных жалобы (представления) для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ.

В научной литературе процедура изучения надзорной жалобы (представления) чаще всего именуется как этап «предварительного рассмотрения надзорной жалобы (представления)»<sup>11</sup>. Следует отметить неудачность формулировки заголовка ст. 391.5 ГПК РФ «рассмотрение надзорных жалобы, представления», поскольку непосредственно о рассмотрении надзорной жалобы (представления) речь идет в ст. 391.10 ГПК РФ. Статья 391.5 ГПК РФ регламентирует порядок проверки жалобы на наличие оснований для ее передачи на рассмотрение в Президиум Верховного Суда.

Существование рассматриваемой процедуры оценивается учеными неоднозначно. Учитывая существующую в настоящее время возможность обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений в кассационном порядке, считаем обоснованным наличие так называемого «фильтра» в действиях по определению приемлемости жалобы для ее рассмотрения в суде надзорной инстанции. Однако полагаем, что подобный порядок обоснован при условии отмены аналогичной процедуры кассационного производства. Надзорное производство сегодня – это исключительная форма пересмотра вступившего в законную силу судебного акта. Недопущение нарушения принципа правовой определенности диктует необходимость в установлении подобной процедуры предварительного изучения жалобы (представления). Правовые позиции Конституционного Суда РФ в современных условиях являются особо актуальными: «суд надзорной инстанции не может быть превращен в обычную инстанцию, а явно необоснованные обращения необходимо исключать; ... предварительное рассмотрение надзорных жалоб представляет собой процедуру допуска (фильтрации), ... обусловлено целью обеспечения баланса частного и публичного интересов»<sup>12</sup>.

Тем не менее, решение вопроса о приемлемости жалобы единолично судьей, на наш взгляд, нарушает права лиц, участвующих в деле. Изучая надзорную жалобу (представление), судья выясняет, имеются ли основания для пересмотра в порядке надзора. Поскольку эти основания соответствуют положениям для отмены или изменения судебных постановлений, судьей, по сути, единолично, без вызова сторон и возможности представить объяснения, решается вопрос по существу жалобы.

Конституционный суд отмечал, что предварительная процедура не противоречит праву на судебную защиту, при обеспечении соблюдения основных процессуальных принципов и гарантий при рассмотрении дела по существу судом надзорной инстанции в отношении сторон и иных участвующих в нем лиц<sup>13</sup>. Такой дополнительной гарантией, на наш

7 См.: Курпас М.В. О соответствии предложенной законодателем процедуры доступа в суд надзорной инстанции международно-правовым и конституционным принципам судопроизводства // Международное публичное и частное право. – 2011. – №3 (60). – С. 10.

8 Обзор статистических данных о результатах деятельности Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению гражданских дел, дел об административных правонарушениях и уголовных дел за 2012 г. Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vsrfr.ru/second.php> (дата обращения: 28.07.2014).

9 Обзор статистических данных о результатах деятельности Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению гражданских дел, дел об административных правонарушениях и уголовных дел за 2013 г. Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vsrfr.ru/second.php> (дата обращения: 28.07.2014).

10 Обзор статистических данных о результатах деятельности Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел за 2014 г. Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vsrfr.ru/second.php> (дата обращения: 15.12.2016).

11 См.: Терехова Л.А. Достижение принципа правовой определенности в надзорной инстанции арбитражного суда // Закон. – 2009. – № 8. – С. 59; Князькин С.И. Проблемы и перспективы развития надзорного производства в Российской Федерации // Судебная реформа и проблемы развития гражданского и арбитражного процессуального законодательства: материалы международной научно-практической конференции. – М.: РАП, 2012. – С. 207.

12 Постановление Конституционного Суда РФ от 05.02.2007 №2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 37, 380, 381, 382, 383, 388 и 389 ГПК РФ в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами ОАО «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан // Российская газета. – 2007. – 14 февраля.

13 Постановление Конституционного Суда РФ от 05.02.2007 №2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 37, 380, 381, 382, 383, 388 и 389 ГПК РФ в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами ОАО «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан // Российская газета. – 2007. – 14 февраля.

взгляд, должно стать введение коллегиальным составом (не менее трех судей Верховного Суда РФ) процедуры изучения надзорной жалобы (представления) на предмет наличия или отсутствия оснований для рассмотрения жалобы Президиумом Верховного Суда РФ.

Изучение надзорной жалобы (представления) может происходить по материалам, приложенным к жалобе, либо по материалам истребованного дела. Закон относит определение целесообразности истребования дела при изучении жалобы (представления) на усмотрение судьи. Порядок истребования дела и срок, в течение которого дело должно быть представлено, в законе не определены. Полагаем, что в целях соблюдения разумных сроков судопроизводства запрос судьи об истребовании дела должен быть незамедлительно исполнен судом (аналогичный срок рекомендован в случае истребования дела по кассационной жалобе (представлению) в п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2012 г. №29<sup>14</sup>).

Продолжительность подготовительного этапа закон ставит в зависимость от истребования или не истребования дела. Так, в соответствии с ч.1 ст. 391.6 ГПК РФ если дело не было истребовано, то жалоба (представление) изучаются два месяца, если дело было истребовано, то – три месяца. В литературе встречаются высказывания о нецелесообразности такой зависимости и необходимости сокращения срока изучения жалобы (представления) до одного месяца<sup>15</sup>. Соглашаясь с тем, что срок должен быть сокращен, думается все же, что дифференциация сроков должна иметь место, поскольку объективно требуется больше времени на изучение жалобы (представления) в случае истребования дела (к тому же, учитывая тот факт, что некоторые дела могут иметь значительный объем). В связи с этим, считаем возможным сокращение срока подготовительного этапа до одного и двух месяцев в случае не истребования и истребования дела соответственно.

Истребование дела влечет необходимость приостановления исполнительного производства, в случае наличия просьбы об этом в жалобе (представлении) или ином ходатайстве. Такое ходатайство может быть подано до окончания производства в суде надзорной инстанции. Следует отметить, что ГПК РФ регламентирует данную процедуру только на подготовительном этапе. Ч.1 ст.391.5 ГПК РФ устанавливает, что в случае принятия решения о приостановлении исполнительного производства, должно быть вынесено определение судьей Верховного суда, изучающим жалобу (представление). Что же касается ситуации, когда ходатайство о приостановлении исполнения решения суда поступит после передачи жалобы (представления) в Президиум для рассмотрения, то можно предположить, что Президиумом Верховного Суда РФ также должно быть вынесено определение (постановление). Считаем необходимым закрепить данное положение в законодательстве.

Если судья вынес определение о приостановлении исполнительного производства, но в ходе изучения надзорной жалобы (представления) не нашел оснований для их передачи в судебное заседание Президиума Верховного Суда РФ, вопрос об отмене приостановления исполнительного производства должен быть разрешен в определении об отказе в передаче жалобы (представления) для рассмотрения в суде надзорной инстанции.

Целью процедуры изучения надзорной жалобы (представления) является определение ее приемлемости для рассмотрения по существу, или иными словами, выявление наличия или отсутствия оснований для пересмотра судебных

постановлений в порядке надзора. Установленные в ст. 391.9 ГПК РФ основания с одной стороны не позволяют превратить надзорную инстанцию в ординарную судебную инстанцию по пересмотру судебных актов, с другой стороны, позволяют пересматривать вступившие в законную силу судебные постановления в соответствии с рекомендациями Совета Европы и ЕСПЧ.

Поскольку процедура изучения надзорной жалобы (представления) происходит без вызова заинтересованных лиц в суд, судья основывается на доводах, указанных в надзорной жалобе (представлении). В соответствии с п.6 ч.1 ст. 391.3 ГПК РФ надзорные жалоба (представление) должны содержать указание на основания для пересмотра судебного постановления в порядке надзора, с приведением доводов, свидетельствующих о наличии таких оснований. При этом закон не запрещает ссылаться на несколько оснований. Таким образом, от того, насколько грамотно и профессионально составлена жалоба, убедительно приведенные доводы, зависит, будет ли осуществлен пересмотр обжалуемого судебного постановления в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ. Вполне очевидно, что физическому лицу, не обладающему юридическим образованием и опытом, довольно сложно грамотно обосновать основания пересмотра и изложить подтверждающие их существование доводы. В связи с этим проблема получения квалифицированной юридической помощи, не раз обсуждавшаяся на страницах научной литературы, является актуальной и в случае реализации права на судебную защиту в последней (высшей) отечественной судебной инстанции. В частности, высказывались идеи о необходимости участия адвоката в суде надзорной инстанции<sup>16</sup>, а также об участии лиц, действующих в рамках Федерального закона «О бесплатной юридической помощи» и аккредитованных при суде надзорной инстанции<sup>17</sup>. Данные предложения, безусловно, заслуживают внимания, однако введение адвокатской монополии, на наш взгляд, возможно только в случае обеспечения интересов малоимущих граждан. Полагаем целесообразным установление в законе требований к договорному представителю в суде надзорной инстанции в виде наличия высшего юридического образования.

Этап изучения надзорной жалобы (представления) завершается вынесением одного из двух определений: определения об отказе в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ или определения о передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ. Статьи 391.7 и 391.8 ГПК РФ устанавливают реквизиты, которым должны соответствовать указанные определения. Оба определения должны быть мотивированы, в них необходимо указать основания для передачи жалобы (представления) или мотивы, по которым отказано в их передаче.

Одна из проблем, встречающаяся на практике, связана с поступлением надзорных жалоб, по которым отсутствуют основания для их рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции, однако имеют место основания для пересмотра дела по вновь открывшимся или новым обстоятельствам. Отсутствие законодательного регулирования рассматриваемой ситуации влечет неопределенность и разнородность судебной практики. Представляется, что в мотивировочной части определения об отказе в передаче надзорной жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ должно быть указано о том, что имеются основания для пересмотра по вновь открыв-

14 Постановление Пленума Верховного Суда России от 11.12.2012 №29 // Российская газета. - 2012. - 21 декабря.

15 Князькин С.И. Проблемы и перспективы развития надзорного производства в Российской Федерации // Судебная реформа и проблемы развития гражданского и арбитражного процессуального законодательства: материалы международной научно-практической конференции. – М.: РАП, 2012. – С. 208.

16 См.: Борисова Е. А. Проверка судебных актов по гражданским делам. - М., 2005; Миненгалиева Л.И. Возбуждение надзорного производства в гражданском и арбитражном процессе: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 6.

17 Князькин С.И. Экстраординарный характер обращения в суд надзорной инстанции // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – №12. – С. 40.



шимся или новым обстоятельствам, а также разъяснено в какой суд необходимо обратиться заявителю.

Следует обратить внимание на тот факт, что ст. 391.7 ГПК РФ не содержит требования о направлении копии определения лицу, подавшему жалобу (представление). Было бы оправданным дополнить ст. 391.7 ГПК РФ: «Копии определения об отказе в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ направляются лицам, участвующим в деле, в течение трех дней с момента вынесения определения».

Следует остановиться на особенностях информационного обеспечения лиц, участвующих в деле. Оно включает в себя ознакомление с доводами, указанными в жалобе (представлении), а также получение информации о времени и месте рассмотрения дела Президиумом Верховного Суда РФ. Данная задача реализуется путем направления копий определения о передаче надзорной жалобы (представления) с делом для рассмотрения в судебном заседании, направления копий надзорной жалобы (представления)<sup>18</sup>, а также извещение лиц, участвующих в деле по правилам, предусмотренным гл. 10 ГПК РФ.

Стоит отметить неудачность, с нашей точки зрения, формулировки ст. 391.10 ГПК РФ «порядок и срок рассмотрения надзорных жалобы, представления с делом в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ». В указанной статье определяется не только порядок рассмотрения дела, но и подготовительные действия. Полагаем необходимым закрепление положений, касающихся подготовки к судебному рассмотрению в отдельной норме. Кроме того, в ст. 391.10 ГПК РФ не указано, что извещение о времени и месте судебного заседания должно быть направлено лицам, подавшим надзорную жалобу, если их права и законные интересы затрагиваются обжалуемым судебным постановлением.

Таким образом, считаем необходимым разграничение этапов возбуждения надзорного производства и подготовительных действий. Для этого целесообразно ввести в ГПК РФ следующие нормы:

#### **«Принятие надзорной жалобы, представления к производству».**

1. Вопрос о принятии надзорной жалобы, представления рассматривается единолично судьей Верховного Суда Российской Федерации в десятидневный срок со дня их поступления в Верховный Суд Российской Федерации.

2. Надзорная жалоба, представление о пересмотре судебного акта в порядке надзора, поданные с соблюдением требований, предусмотренных в настоящей главе, принимается к производству Верховного Суда Российской Федерации.

3. О принятии надзорной жалобы, представления выносится определение, которым возбуждается надзорное производство. В определении указывается право лиц, участвующих в деле принести возражения на жалобу, представление.

Копии надзорной жалобы, представления направляются лицам, участвующим в деле. Копии определения о принятии надзорной жалобы направляются лицам, участвующим в деле, а также лицам, подавшим надзорную жалобу, если их права непосредственно затрагиваются обжалуемым судебным постановлением».

#### **«Порядок изучения надзорной жалобы, представления».**

1. Надзорные жалоба, представление изучаются коллегиальным составом Верховного Суда Российской Федерации без извещения лиц, участвующих в деле, в течение одного месяца, если дело не было истребовано, и в течение двух месяцев, в случае истребования дела.

2. Для решения вопроса о наличии оснований для пересмотра судебного акта в порядке надзора суд может истребовать дело, о чем выносится определение.

3. В случае истребования дела может быть вынесено определение о приостановлении исполнительного производства при наличии просьбы об этом в надзорных жалобе, представлении или ином ходатайстве. Копия определения о приостановлении исполнительного производства направляется лицам, участвующим в деле, в течение трех дней с момента вынесения определения.

2. При наличии оснований, указанных в ст. 391.9 настоящего Кодекса суд выносит определение о передаче либо об отказе в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации».

#### **«Извещение о рассмотрении дела в Президиуме Верховного Суда Российской Федерации»**

Лица, участвующие в деле, а также лица, подавшие надзорную жалобу, если их права и законные интересы затрагиваются обжалуемым судебным постановлением, извещаются о времени и месте рассмотрения дела по пересмотру судебного акта в порядке надзора Президиумом Верховного Суда Российской Федерации по правилам, предусмотренным главой 10 настоящего Кодекса.

Неявка надлежащим образом извещенных лиц не препятствует рассмотрению дела в порядке надзора.

Копии поступивших в надзорную инстанцию возражений направляются лицам, подавшим надзорную жалобу, представление».

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Алексеевская Е.И. Определение этапов производства в суде надзорной инстанции в системе судов общей юрисдикции // Российская юстиция. – 2006. – № 7.
2. Балашова И.Н. Проблемы пересмотра судебных постановлений в порядке надзора в гражданском судопроизводстве: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004.
3. Войтович Л.В. Подготовка дела к судебному заседанию на различных стадиях гражданского и арбитражного процессов // Право и образование. – 2008. – № 2.
4. Князькин С.И. Проблемы и перспективы развития надзорного производства в Российской Федерации // Судебная реформа и проблемы развития гражданского и арбитражного процессуального законодательства: материалы международной научно-практической конференции. – М.: РАП, 2012.
5. Князькин С.И. Экстраординарный характер обращения в суд надзорной инстанции // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – № 12.
6. Курпас М.В. О соответствии предложенной законодателем процедуры доступа в суд надзорной инстанции международно-правовым и конституционным принципам судопроизводства // Международное публичное и частное право. – 2011. – №3 (60).
7. Миненгалиева Л.И. Возбуждение надзорного производства в гражданском и арбитражном процессе: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010.
8. Никоноров С.Ю. Производство в порядке надзора в гражданском процессе: дисс... канд. юрид. наук. – М., 2004.
9. Терехова Л.А. Достижение принципа правовой определенности в надзорной инстанции арбитражного суда // Закон. – 2009. – № 8.
10. Терехова Л.А. Надзорное производство в гражданском процессе: проблемы развития и совершенствования. – М., 2009.

<sup>18</sup> Считаем, что копии надзорной жалобы (представления) должны направляться лицам, участвующим в деле после их принятия.

## **АБДУДЖАЛИЛОВ Абдуджабар**

кандидат юридических наук, заведующий отделом частного права Института философии, политологии и права Академии наук Республики Таджикистан, доцент

### **К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ «ИНТЕРНЕТ»**

В статье автор на основании анализа существующих подходов к понятию «Интернет» в современной правовой науке приходит к выводу о несоответствии современных дефиниций «Интернет» практическим целям. Автором разработано оригинальное определение Интернета, отражающее его правовые характеристики.

*Ключевые слова:* Интернет, дефиниция, информационное право, гражданское право, амбивалентность.

## **ABDUJALILOV Abdujabar**

Ph.D. in Law, associate professor, head of the department of private law Institute of Philosophy, Political Science and Law Academy Sciences of the Republic Tajikistan

### **ISSUES CONCERNING THE DEFINITION OF «INTERNET»**

The author based on an analysis of existing approaches to the «Internet» concept in modern legal science concludes mismatch of modern definitions of «Internet» practical purposes. The author developed the original definition of the Internet, reflecting its legal characteristics.

*Keywords:* internet, definition, information law, civil law, ambivalence.



Абдуджалилов А.

Научное определение любого анализируемого явления – это одна из важнейших частей понятийного аппарата этого явления, её квинтэссенция. В зависимости от того, какое научное определение дано исследуемому объекту, выбирается вектор научного поиска, поскольку научная дефиниция определяет выбор теории для изучения этого явления. В свою очередь, выбранная теория определяет и общую научную концепцию изучения исследуемого объекта. По этой причине для того, чтобы дать точное определение того или иного исследуемого явления, исследователь должен оперировать максимально большим объемом материала, посвященного этой тематике, и выявить его сущностные признаки. Только в этом случае можно будет утверждать, что научное определение охватывает все стороны явления.

Проблема теоретического осмысления феномена Интернета в современной науке стала особенно актуальной. Исследователи связывают пристальное внимание науки к проблемам Интернета стремительным развитием Интернета в «геометрической прогрессии», проникновением интернет-технологий практически во все области человеческой жизни, начиная от простого доступа к информации и заканчивая новейшими технологиями ведения бизнеса практически во всемирном масштабе. Это обстоятельство ставит перед современной наукой задачи теоретического анализа и систематизации проблем, связанных с Интернетом, поиск методов их разрешения. И первая в ряду этих задач, на наш взгляд, это проблема определения правовой сущности Интернета. Как было отмечено, научное определение Интернета – это одно из важнейших частей его научного понятийного аппарата, в зависимости от которого выстраивается теоретическая система исследования.

Приступая к анализу научного определения Интернета, мы должны признать, что Интернет в гносеологическом плане представляется малоисследованным; видимо, по этой причине его научный и понятийный аппарат заимствованы из социологии (информация, коммуникация и пр.). Кроме того,

нужно учесть, что Интернет как феномен и научная проблема кроме юриспруденции изучается и многими другими науками – философией, социологией, экономикой и пр. И каждая из этих наук в рамках своих концептов дает свое определение Интернета. К примеру, в философии Интернет определяется образно-метафорически, и служит, скорее, не научным, а литературным целям. В рамках философского подхода Интернет рассматривается как «квинтэссенция элементов и их взаимодействий», «симулякративное поле», в социологии – как «среда, в которой осуществляются социальные коммуникации», а в экономике – как «глобальное транзакционное поле». Понятно, что ни один из приведенных выше подходов к определению Интернета для правовой науки не приемлем. По этой причине задачей настоящей статьи является проведение общего аналитического обзора определений Интернета в юридической науке, и попытку дачи наиболее приемлемой дефиниции правовой составляющей Интернета на основе этого обзора.

Обзор дефиниций Интернета, имеющихся в юридической литературе, позволяет сделать вывод о том, что на сегодня единого консолидированного доктринального определения Интернета в правовой науке не существует. «Анализ имеющихся диссертационных и иных исследований по проблемам регулирования отношений, связанных с Интернетом, – пишет Е.С. Андриященко, – показал, что в них не решены или решены недостаточно полно такие основополагающие вопросы, как определение понятия и круга Интернет-отношений, место и роль Интернета в этих отношениях, их классификация»<sup>1</sup>. Классификация определений Интернета, имеющаяся в различных научных источниках, в зависимости от круга концептуальных положений, которые пытаются решить авторы, позволяет разделить их на три условные группы.

<sup>1</sup> Андриященко Е.С. Интернет-отношения: государственное регулирование и самоуправление: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. – Саратов, 2010. – С. 5.

Первая, наиболее обширная группа научных определений характеризует исключительно техническую сторону Интернета. Авторы дефиниций этой группы исходят из простого – из собственно наименования Интернета, акронима, образованного из сочетания трех английских слов «International connected network», что в переводе означает «международное объединение сетей». Следовательно, понятие «Интернет», полагают эти авторы, есть в первую очередь понятие техническое как объединение сетей, или комплекс технических систем, состоящих из компьютеров, модемов, серверов, спутников связи и пр. К этой группе можно отнести определения таких авторов, как В.П. Талимончик, С.В. Петровский, А.А. Тедеев, И.В. Невзоров, Г.Л. Акопов, Е.С. Андрищенко, В.А. Копылов, Г.Е. Добрякова, Е.М. Макарова и других<sup>2</sup>. Самое типичное определение Интернета как технического комплекса – это определение А.А.Тедеева, который полагает, что Интернет - это «электронная коммуникационная сеть, связывающая компьютеры во всем мире через телефонные линии и кабели из оптических волокон»<sup>3</sup>. Краеугольный вопрос о природе виртуального пространства, созданного Интернетом, и то обстоятельство, что пользование этой электронной коммуникационной сетью происходит через систему гражданско-правовых договоров, и правоотношения в сети имеют свою правовую специфику, указанными авторами во внимание не принимаются. А ведь самое главное в правовом определении явления – это акцент на правовую составляющую этого явления. В данном случае это вопрос о правоотношениях в пространстве сети.

Принцип определения Интернета через призму его технических параметров настолько укоренился в правовой науке, что даже исследователи, далекие от намерения изучить эти параметры, тем не менее, не освобождаются от влияния этого принципа. Более того, этому принципу (видимо, из-за инертности мышления) следуют и законодатели. Например, точно такой же логики технической составляющей Интернета и его информационного предназначения придерживаются и разработчики Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации», согласно которому «Интернет – это информационно-телекоммуникационная сеть, которая является технологической системой, предназначенной для передачи по линиям связи информации, с доступом к ней средствами вычислительной техники»<sup>4</sup>. Та же логика прослеживается в тексте Модельного закона «Об основах регулирования Интернета»: «Интернет – глобальная информационно-телекоммуникационная сеть, связываю-

щая информационные системы и сети электросвязи различных стран посредством глобального адресного пространства, основанная на использовании комплексов интернет-протоколов (Internet Protocol, IP) и протокола передачи данных (Transmission Control Protocol, TCP) и предоставляющая возможность реализации различных форм коммуникации, в том числе размещения информации для неограниченного круга лиц»<sup>5</sup>. Как видно, правовой составляющей эта дефиниция не имеет – в ней нет и намек на характерные для права регулятивные позиции. Именно такая научная трактовка Интернета как технического средства и послужило основой для развития так называемой информационной парадигмы Интернета, в рамках которой Интернет в правовой науке представляется только как вместилище информации.

В этой связи полагаем обоснованным мнение А.В. Остроушко, который указывает: «Проблемой законодательного регулирования интернет-отношений в первую очередь является отсутствие точного законодательного определения термина «Интернет», которое отражало бы всю его современную сущность. К сожалению, подобное определение не выработано ни одной наукой и наиболее часто для его описания используют технические признаки глобальных информационных сетей. Об Интернете говорят как «о всемирной системе объединенных компьютерных сетей для хранения и передачи информации», что не вполне отражает его сущность, и такое определение не может в полной мере быть использовано юридической наукой и практикой»<sup>6</sup>.

Т.В. Семенова, критикуя технический подход к определению Интернета, вполне обоснованно считает, что «Технический подход сводит сущность Интернета к материальному явлению, предмету или совокупности устройств. В рамках данного подхода Интернет может рассматриваться только как материальный объект или совокупность объектов, но не как область (или сфера) возникновения и осуществления каких-либо правоотношений»<sup>7</sup>. Для правовой науки, в особенности для цивилистики, сфера возникновения и осуществления правоотношений имеет главенствующее значение.

Вторая, менее численная, часть ученых в своих определениях обращает внимание на функциональные характеристики Интернета как базы данных, хранилища информации, средства доступа и обработки информации. Наиболее четко этот тезис отражен в определении И.Л. Бачило: «Интернет – это сфера непрерывного информационно-коммуникационного процесса обращения информации (сведений) в цифровой форме в неограниченном пространстве через связанные между собой сети связи и обмена информационным ресурсом любых субъектов-пользователей (потребителей) в целях получения, накопления знаний или осуществления электронных операций субъектов в разных областях их интересов, прав и обязанностей»<sup>8</sup>.

С.В. Малахов при исследовании проблем гражданско-правового регулирования отношений в Интернет, дал правовую дефиницию Интернет, состоящую из четырех взаимос-

2 См.: Талимончик В.П. Международно-правовое регулирование отношений информационного обмена в Интернет: дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1999. – С. 84; Петровский С.В. Правовое регулирование оказания Интернет-услуг: дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2002. – С. 36; Тедеев А.А. Информационное право (право Интернета). - М.: Эксмо, 2005. – С. 374; Невзоров И.В. Проблемы регулирования предпринимательской деятельности, осуществляемой с использованием Интернет: дисс. ... канд. юрид. наук. - СПб, 2010. – С. 32; Акопов Г.Л. Информационное право. Ростов-на-Дону: Феникс, 2008. – С. 326; Андрищенко Е.С. Интернет-отношения: государственное регулирование и самоуправление: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010. – С. 8; Копылов В.А. Информационное право. - М.: Юристъ, 2004. – С. 234; Добрякова Г.Э. Оборот исключительного права в интернет-среде: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. - М., 2007. – С. 7; Макарова Е.М. Проблемы правового регулирования использования Интернета в предпринимательской деятельности: дисс. .. канд. юрид. наук. - М., 2007. – С. 17.

3 Тедеев А.А. Информационное право (право Интернета). - М.: Эксмо, 2005. - С. 374.

4 Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Российская газета. - 2006. - 29 июля.

5 Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. – СПб., 2011. - № 51. - С. 191-199.

6 Остроушко А.В. Проблемы юридического определения понятия «Интернет»: сб. «Актуальные проблемы информационного права». - М.: УСТИТИА, 2016. – С. 275.

7 Семёнова Т.В. Правовая природа и сущность отношений, связанных с использованием доменных имен // Вестник Полоцкого государственного университета. - Серия D 188. – С. 187-191.

8 Бачило И.Л. Информационное право: учебник для магистров. – М.: Юрайт, 2013. – С. 356.

вязанных элементов: 1) Интернет - это информационная компьютерная сеть, состоящая из отдельных информационных компьютерных сетей, объединенных на основе единого межсетевого протокола; 2) Интернет - это информационное пространство; 3) Интернет - это виртуальная среда обитания субъектов общества, в которых возникают, развиваются и прекращаются реальные общественные отношения между субъектами общества, объективно существующими в реальном физическом мире; 4) Интернет - это совокупность существующих в виртуальной среде информационных общественных отношений<sup>9</sup>. Как видно, три из четырех элементов определения описывают функциональные характеристики Интернета.

Интересным представляется определение понятия «Интернет», приведенное В.В. Кулаковой: «Термин «Интернет», - указывает она, - понимается нами как информационное пространство, состоящее из трех компонентов:

– совокупность устройств и правил обмена информацией между ними: структурный костяк, материальное и программное обеспечение, коммуникационные линии, совокупность технологий передачи информации посредством коммуникационных линий;

– собственно, информация, с которой имеют дело эти устройства – контент или же содержание;

– люди, которые настраивают устройства ради обмена информацией, а затем используют их и отношения, возникающие между ними в процессе этого обмена (социокультурное измерение)<sup>10</sup>. Налицо стремление определить Интернет через его функциональные параметры и возможности.

Т.В. Семёнова предложила определить Интернет через технико-социологический подход, отражающий одновременно техническую и социальную природу Интернета: – Интернет – глобальный коммуникационный мультимедийный канал; – Интернет – общедоступное хранилище информации; всемирная библиотека, архив; – Интернет – средство социализации и самореализации. При этом Т.В. Семёнова подчеркивает, что «данные аспекты определения могут послужить основой для рассмотрения правовой сущности всемирной сети и возникающих в ней правоотношений, однако не отражают сущность и правовую природу понятия»<sup>11</sup>.

Из анализа определений, осяцающих функциональные параметры Интернета, вытекает достаточно ясный вывод: основой этих определений является всё тот же технический принцип, правда, в немного расширенном виде.

К третьей группе определений относятся дефиниции, характеризующие исключительно правовую составляющую Интернета. К ним можно отнести дефиницию Л.В. Горшкова: «Выявленные признаки Интернета, – отмечает она, – позволили сформулировать понятие сети как глобальной среды реализации общественных отношений между различными субъектами права, осуществляющими свою деятельность без связи с определенной территорией государства»<sup>12</sup>. Так Л.В. Горшкова выделила один из основных принципов Интернета – внетерриториальность, которая имеет главенствующее значение при определении применимого права для общественных

отношений в виртуальном пространстве Интернета. Заметим также, что Л.В. Горшкова, в отличие от других исследователей Интернета, не акцентирует внимание на технической его составляющей.

Руководитель юридической службы АО «Фирма АйТи информационные технологии» В.С. Витко, рассматривая различные взгляды на юридическую природу сети Интернет, обосновывает предположение, что сеть Интернет – это средство установления связей между людьми, способ создания ими общественных отношений (в реальном мире) по поводу имущественных и личных неимущественных благ, часть из которых, имеющую правовое регулирование, составляют правовые отношения<sup>13</sup>.

Прежде, чем высказать авторскую точку зрения относительно правовой дефиниции Интернета, хочется отметить два достаточно важных момента, без учета которых верного и научно обоснованного определения Интернета дать невозможно.

Во-первых, мир, в котором мы живем, принято называть «реальным», то есть существующим в действительности. Концепцию этой реальности определяет физическая теория, основанная на понятиях «пространство» как система мест, «время» как последовательность событий. Понятия пространства и времени в физической теории носят фундаментальный характер, и служат основаниями для создания концептуальных основ права. По этим причинам для науки права физическая концепция реальности является единственно возможной для существования в ней законов. Интернет представляет нам возможность перейти в другой мир, другое пространство, называемое «виртуальным» (от латинского «virtualis» – возможный, условный, кажущийся) с абсолютно иными характеристиками, иными временными и коммуникационными возможностями, несоизмеримыми с реальным пространством, и анализ правовых явлений, безусловно возникающих, изменяющихся и прекращающихся в этом пространстве, не совсем ясны.

Во-вторых, никто не станет отрицать, что любое соприкосновение с Интернетом происходит через выстраивание определенных гражданских правовых отношений, носящих имущественный, либо личный неимущественный характер – договоров доступа, договоров предоставления услуг и пр., т.е. через классические институты гражданского права. И главным в пользовании Интернетом является то, что гражданские правоотношения в Интернете проистекают в двух абсолютно разных правовых плоскостях. Первая правовая плоскость – это комплекс гражданских правоотношений, связанных только с процессом доступа к сети. Процесс доступа состоит из нескольких автономных составляющих, носящих имущественный характер – покупка компьютера, программного обеспечения, выбор провайдера и главное – заключение договора с провайдером хостинга (провайдер доступа). Этот процесс проистекает в физическом пространстве, все договоры заключаются на предусмотренных Гражданским кодексом основаниях, на эти договоры распространяется юрисдикция конкретного государства.

Вторая правовая плоскость – это гражданские правоотношения, проистекающие непосредственно в виртуальном пространстве Интернета. В основной своей массе это договоры между интернет-компаниями и пользователями, которые прошли первый этап, и получили доступ к сети, о предоставлении разнообразных услуг. В этом случае, поскольку правоотношения

9 Малахов С.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в глобальной компьютерной сети Интернет: дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2001. - С. 50.

10 Кулакова В.В. Интернет в системе средств массовой информации Таджикистана: дисс. ... канд. филол. наук. - Душанбе, 2007. - С. 27.

11 Семёнова Т.В. Указ. соч. - С. 188.

12 Горшкова Л.В. Правовые проблемы регулирования частноправовых отношений международного характера в сети Интернет: дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2005. - С. 26.

13 Витко В.С. О правовой природе Интернета // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. - 2016. - № 10. - С. 39-48.

ношения происходят в физически несуществующем пространстве, классические правовые установки для регулирования договорных отношений становятся трудно применимыми.

Итак, гражданские правоотношения в Интернете происходят в двух разных правовых пространствах – физическом и виртуальном. Это связано с амбивалентной (двойственной) природой Интернета. Такая двойственность требует наличия двух различных регулятивных систем в зависимости от того, в каком правовом пространстве протекают правоотношения. Гражданские правоотношения в области Интернета, происходящие в физическом пространстве, относятся к договорным правоотношениям по доступу к сети Интернет. Регулятивной системой таких правоотношений является договорное право. Гражданские правоотношения в области Интернета, происходящие в виртуальном пространстве, относятся к договорным правоотношениям непосредственно в сети Интернет. Регулятивной системой таких правоотношений являются общие начала гражданских правоотношений, основанные на правовом обычае и презумпции правосубъектности. По преимуществу эти правоотношения носят конвенциональный характер.

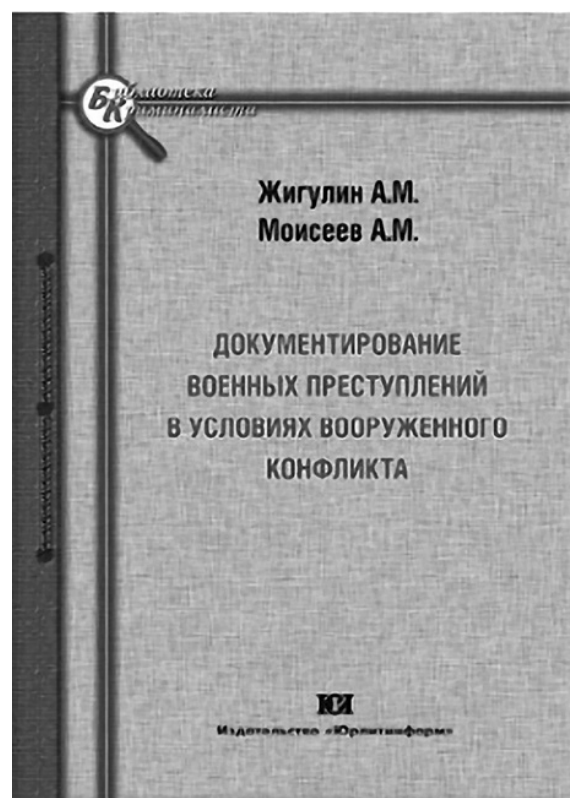
Таким образом, в научном определении Интернета четко должна быть отражена его амбивалентная природа; построение дефиниции Интернета, опирающегося только на техническую его составляющую, существенно обедняет теорию.

Проведенный анализ проблемы дефиниции Интернета, с учетом его амбивалентной природы, позволяет определить его следующим образом: Интернет – это глобальный всемирный коммуникационный комплекс технических систем и правовых средств для создания виртуального пространства и доступа в него, а виртуальное пространство – это нематериальная технологическая среда для общественных отношений по поводу имущественных и личных неимущественных благ.

#### Пристатейный библиографический список

1. Андрищенко Е.С. Интернет-отношения: государственное регулирование и самоуправление: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. – Саратов, 2010.
2. Акопов Г.Л. Информационное право. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2008.
3. Бачило И.Л. Информационное право: учебник для магистров. – М.: Юрайт, 2013.
4. Витко В.С. О правовой природе Интернета // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. – 2016. - № 10.
5. Горшкова Л.В. Правовые проблемы регулирования частноправовых отношений международного характера в сети Интернет: дисс. ... канд. юрид. наук. - М.: 2005.
6. Добрякова Г.Э. Оборот исключительного права в интернет-среде: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2007.
7. Копылов В.А. Информационное право. - М.: Юристъ, 2004.
8. Кулакова В.В. Интернет в системе средств массовой информации Таджикистана: дисс. ... канд. филол. наук. - Душанбе, 2007.
9. Макарова Е.М. Проблемы правового регулирования использования Интернета в предпринимательской деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2007.
10. Малахов С.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в глобальной компьютерной сети Интернет: дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2001.

11. Невзоров И.В. Проблемы регулирования предпринимательской деятельности, осуществляемой с использованием Интернет: дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010.
12. Остроушко А.В. Проблемы юридического определения понятия «Интернет»: сборник «Актуальные проблемы информационного права». - М.: УСТПИА, 2016.
13. Петровский С.В. Правовое регулирование оказания Интернет-услуг: дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2002.
14. Семёнова Т.В. Правовая природа и сущность отношений, связанных с использованием доменных имен // Вестник Полоцкого государственного университета. - Серия D 188.
15. Талимончик В.П. Международно-правовое регулирование отношений информационного обмена в Интернет: дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1999.
16. Тедеев А.А. Информационное право (право Интернета). - М.: Эксмо, 2005.



## ОГАНЕСЯН Тигран Давидович

преподаватель кафедры международного права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Краснодар)

### РЕАЛИЗАЦИЯ ПИЛОТНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМЫ И СПОСОБЫ РЕШЕНИЯ

В статье рассматриваются предпосылки зарождения процедуры пилотного постановления, анализируются некоторые проблемы, связанные с реализацией мер общего характера пилотных постановлений ЕСПЧ, а также некоторые меры, направленные на повышение имплементации положений пилотных решений.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, Совет Европы, процедура пилотного постановления, структурные (системные) проблемы, имплементация, меры общего характера.

## OGANESYAN Tigran Davidovich

senior lecturer of international law sub-faculty, the North Caucasian branch of the Russian State University of justice (Krasnodar)

### IMPLEMENTATION OF PILOT JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: PROBLEMS AND SOLUTIONS

In the article the preconditions of origin of the pilot judgment procedure, deals with some problems related to the implementation of General measures, pilot judgments of the ECtHR, as well as some measures aimed at improving the implementation of pilot solutions.

Keywords: European court of human rights, Council of Europe, the pilot judgment procedure, structural (systemic) problems, implementation, General measures.



Оганесян Т. Д.

Процедура пилотного постановления как продукт деятельности Европейского суда по правам человека (далее ЕСПЧ, Суд) представляет собой уникальное явление, вызывающее интерес для международного и европейского права<sup>1</sup>. Это обусловлено в первую очередь возникновением особой правовой процедуры и механизма, в рамках которых и реализуются выносимые ЕСПЧ пилотные постановления. Причиной, обуславливающей вынесение пилотного постановления в отношении государства-участника Конвенции, является явление так называемой структурной (системной) проблемы, приводящей к повторяющимся нарушениям. Процедура пилотного постановления определена в Регламенте ЕСПЧ как средство устранения «структурной или системной проблемы или иной аналогичной дисфункции, которые вызвали или могут вызвать аналогичные жалобы» (Правило 61, п.1)<sup>2</sup>.

Территориальное расширение юрисдикции Суда, вызванное падением «железного занавеса» и расширением состава Совета Европы из числа постсоветских стран послужило поводом для разработки процедуры пилотного постановления, которая направлена, с одной стороны, на обеспечение востребованности Страсбургского суда, с другой – на эффективность отправляемого правосудия. При этом вступление ряда государств Восточной Европы, а также государств евразийского

пространства<sup>3</sup> в Совет Европы решительно увеличило число потенциальных заявителей практически вдвое: от 450 до 830 миллионов человек. Как следствие, по оценке некоторых правоведов количество выносимых решений ЕСПЧ увеличивалось каждый год в среднем на 20 %<sup>4</sup>.

При этом принятие Советом Европы постсоветских государств в качестве членов организации вызвало критику со стороны ряда авторов, которые ссылались на отсутствие «стабильных и функционирующих демократических институтов» в правовых системах вступивших государств<sup>5</sup>. Некоторые авторы<sup>6</sup> подчеркивают, что структурные дисфункции правовых систем с глубокими корнями с коммунистическими традициями буквально заблокировали деятельность Суда. Например, такие дела, как «Бурдов против России», «Олару и другие против Молдовы», «Иванов против Украины» выявили национальные структурные недостатки, возникшие после распада социалистического лагеря: вопросы собственности или социальных пособий.

1 Горьков А.Л., Козлова А.А., Кривенький А.И., Николаева Т.Л., Никонова М.В., Питыко Е.В., Смирнова Е.Ю., Фархутдинов И.З. Права человека в условиях глобализации и их защита в международном частном праве (междисциплинарное исследование) // Коллективная монография: в 2-х книгах. – Кн. 2. – М., 2016.

2 Регламент Европейского суда по правам человека от 4 ноября 1998 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2016. – № 6.

3 Фархутдинов И.З. ЕВРАЗЭС... Да здравствует ЕАЭС! Евразийский экономический союз начинает действовать в 2015 году // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76). – С. 8-9.

4 Christian Tomuschat, The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions, in The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions. (Rudiger Wolfrum & Ulrike Deutsch, eds., 2009). – P. 11.

5 Harmsen R. The ECHR After Enlargement // International Journal of Human Rights, (2001) Vol.5. –№ 4. –P. 19.

6 Buysse Antoine. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // Greek Law Journal, November 2009. – P.1-2; Fyrynys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // German Law Journal, Vol. 12 №.05, 2011. – P. 1231-1232.

Как полагает Л. Вильдхабер, процедура пилотных постановлений выступила в качестве «самой смелой попытки решения проблемы несовершенства национального законодательства или правоприменительной практики»<sup>7</sup>. По мнению А.И. Ковлера правовая сущность пилотных постановлений в отличие от обычных постановлений палат или Большой палаты Суда заключается в том, что пилотные решения «содержат предписания государству-ответчику принять меры общего характера для устранения существующей структурной (системной) проблемы, повлекшей повторяющиеся нарушения»<sup>8</sup>. К. А. Пантелеева полагает, что особенностью процедуры пилотного постановления заключается в том, что, вынося такое пилотное постановление, Европейский Суд берет на себя роль суда первой инстанции, обязывая государство совершить конкретные действия<sup>9</sup>.

В связи с этим представляется актуальным и целесообразным рассмотреть некоторые проблемы, связанные с реализацией мер общего характера, предписанных пилотными постановлениями ЕСПЧ. Данный вопрос является актуальным и для Российской Федерации, поскольку Европейский суд обладает весомой практикой вынесения пилотных постановлений в отношении России как государства-ответчика, что в свою очередь обязывает власти Российской Федерации предпринимать усилия по устранению структурных (системных) проблем национальной правовой системы<sup>10</sup>.

Специфические системные (структурные) недостатки, возникающие внутри правовых систем государств-участников весьма сложны. Некоторые из них присутствуют только в одной национальной системе правопорядка. Выявленные структурные проблемы или группа структурных недостатков требуют особое внимание со стороны национальных властей.

Для выявления государств, имеющих основные системные недостатки, можно применить несколько статистических показателей.

Первым показателем является количество распределенных жалоб, ожидающих решения Суда, в том числе новые жалобы, поданные в 2017 г. Данные официального сайта ЕСПЧ показывают, что на 31 декабря 2016 г. от четырех государств-участников было подано свыше половины (59,6%) дел; 22,8% ожидающих производства дел были поданы из Украины, 15,8% из Турции, 11,2% из Венгрии и 9,8% из России.<sup>11</sup> Ожидающие рассмотрения заявления, поданные против Румынии составили 9,3% от общего числа ожидающих рассмотрения заявлений, против Италии – 7,8%, против Грузии – 2,6%, против Польши – 2,3%, против Азербайджана – 2,1% и против Армении – 2%.<sup>12</sup> Таким образом, в 2016 г. от вышеперечисленных государств-участников Конвенции поступило наибольшее число

заявлений, которые составили 85,6% всей нагрузки Суда. В соответствии со статистикой Суда за 2016 г. число жалоб, по которым ЕСПЧ в 2016 году было вынесено решение 38 505 жалоб (на 16% меньше, чем в 2015 году – 45 574), из которых 36579 – решения о неприемлимости жалоб. Общее количество жалоб, ожидающих рассмотрения составило 79 750, что на 23% больше, чем в 2015 году (64 850).

Вторым важным статистическим показателем является отношение числа жалоб к количеству населения. Учитывая, что «государства-члены Совета Европы в общей сложности насчитывают около 828 млн жителей, среднее число заявлений, приходящееся на 10 000 жителей, составило 0,64 в 2016 г.<sup>13</sup> Государства-участники, чьи заявления согласно показателю на 10 000 жителей были наивысшими, не обязательно являются теми, откуда было подано наибольшее число заявлений. В 2016 г. в процентном соотношении наибольшее число заявлений на 10 000 жителей поступило из следующих государств-участников: Венгрия (5,67%), Румыния (4,15%), Босния и Герцеговина (2,70%), Черногория (2,65%), Лихтенштейн (2,63%), Армения (2,51%), Республика Молдова (2,36%)<sup>14</sup>. В приведенном выше перечне, как видим в числе лидеров не выступают государства-участники, откуда было подано наибольшее количество жалоб в абсолютном выражении (для сравнения: количество подаваемых жалоб на 10000 населения от России – 0,38 %, от Украины – 1,91%, Турции – 1,06%).

Значительная часть структурных проблем, выявленных Европейским Судом, была связана с пережитками посткоммунистических режимов восточно-европейских участниц Конвенции. Процедура пилотного постановления в данных случаях выступает необходимым инструментом для устранения подобного рода дисфункций национальных правовых систем, затрагивающих права значительного количества лиц. Для Суда принципиально важным являлось преодоление данных негативных последствий коммунистического «наследия» правовых систем государств-ответчиков. Преодоление весьма стойких и сложных структурных дисфункций в указанных государствах, связанных с защитой права на имущество (неисполнение властями решений национальных судов о выплате ему социальных пособий в России и Украине; компенсации за имущество, утраченное польскими гражданами, репатрированными с территорий за рекой Буг; недостатками в системе возврата валютных вкладов в Боснии и Герцеговине; неэффективность системы выплаты компенсаций или реституций в Румынии; неспособность правительств Сербии и Словении включить заявителей и других лиц в схему возврата «старых» валютных сбережений, депонированных в банки бывшей Югославии; невыплата компенсации за имущество, конфискованное коммунистическим режимом в Албании и др.) одна из ключевых направлений ЕСПЧ в рамках процедуры пилотного постановления для гармонизации и унификации правового пространства Совета Европы.

Среди насущных и хронических структурных проблем уже в общем контексте можно также выделить проблему чрезмерной длительности судебных разбирательств, длительного неисполнения судебных решений, а также бесчеловечные и унижающие человеческое достоинство условия содержания

доступа: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_2016\\_BIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2016_BIL.pdf) (дата обращения: 06.02.2017).

13 Статистические данные Европейского суда по правам человека за 2016 год. С. 11. // Официальный сайт ЕСПЧ. – Режим доступа: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2016\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2016_ENG.pdf) (дата обращения: 06.02.2017).

14 Там же.

7 Вильдхабер Л. Переосмысление роли Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. – 2011. – № 1. – С. 24.

8 Ковлер А.И. Герасимов и другие против России – новое пилотное постановление Европейского суда // Международное правосудие. – 2014. – № 3. – С. 4.

9 Пантелеева К.А. Европейский суд по правам человека: на пороге перемен // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 12. – С. 75.

10 Ермолина М.А., Капустина М.А. Правовое регулирование и правовое воздействие: роль законодателя // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 341-344.

11 Сведения о количестве жалоб поданных гражданами разных стран (по состоянию на 31.12.2016 г.) Официальный сайт ЕСПЧ. – Режим доступа: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_2016\\_BIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2016_BIL.pdf) (дата обращения: 06.02.2017).

12 Сведения о количестве жалоб поданных гражданами разных стран (по состоянию на 31.12.2016) Официальный сайт ЕСПЧ. – Режим

под стражей. Именно от эффективности устранения данных структурных проблем на сегодняшний день зависит жизнеспособность и устойчивое будущее процедуры пилотного постановления.

Необходимо также отметить проблемы, с которыми сталкиваются государства-ответчики при реализации общих мер.

Первой проблемой своевременной и эффективной реализации предписаний пилотных постановлений со стороны национальных властей является явное нежелание проводить необходимые реформы в соответствии с требованиями ЕСПЧ, а также нежелание сотрудничать с Комитетом министров в принятии каких-либо существенных мер. В деле «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» от 15 октября 2009 года Суд выявил две устойчивые проблемы структурного характера: длительного неисполнения вступивших в силу решений национальных судов и отсутствие эффективного средства правовой защиты. Европейский Суд в соответствии с подходом, изложенным в Постановлении от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против России» (Burdov v. Russia № 2) указал, что не позднее чем через год после того, как постановление вступит в силу, Украина должна учредить в своей правовой системе эффективное средство правовой защиты, которое обеспечило бы адекватное и достаточное возмещение в связи с неисполнением или просрочкой исполнения национальных решений и отвечало ключевому критерию, выработанному прецедентной практикой Европейского Суда. Несмотря на неоднократные попытки украинских властей, в частности, введение средства правовой защиты в 2013 г.,<sup>15</sup> принятые до сих пор меры не являются успешными в решении проблемы. Как следствие, приток новых жалоб, подаваемых в Европейский Суд, продолжает расти.

Очевидно, что государство-ответчик в первые годы после вынесения пилотного решения продемонстрировало почти полное нежелание решать выявленные структурные проблемы, на которые начиная с 2004 года, Суд неоднократно обращал внимание в своих решениях по более чем 300 делам против Украины, а уже к 2009 году в производстве Суда находились около 1400 аналогичных жалоб. Автор полагает, что в данном пилотном постановлении Суд не учел в полной степени предпосылки политического и экономического кризисов, постигших Украину.

Проблема неисполнения окончательных внутренних решений национальных судов – это одна из главных проблем государств постсоветского периода: Молдавской Республики, Румынии, России и Украины. Данная проблема заключается в отсутствии средств защиты прав при таких нарушениях, в первую очередь в форме компенсации за нарушение. Зачастую государства-ответчики имитируют проведение реформ, создавая видимость реализации мер общего характера, или принимают половинчатые реформы, в результате чего процесс трансформации предписания пилотного постановления затягивается на длительное количество времени.

Еще одним примером, как отмечает Антуан Буизе, могут послужить первые два полноценных пилотных решения по делам «Бронниовски против Польши» и «Хуттен-Чапска против Польши», которые показали каким разным может быть отношение государства. Если в первом случае власти Польши

выразили полную готовность к сотрудничеству, то в деле «Хуттен-Чапска против Польши» это же государство выразило сомнения в том, может ли процедура пилотного постановления вообще применяться. Это объясняется теми расхождениями во взглядах, которые возникли между высшими судами Польши, с одной стороны, и органами исполнительной и законодательной власти, с другой<sup>16</sup>. Европейский суд при этом поддержал позицию судебных органов, защищая верховенство права.

Второй самой насущной и распространенной проблемой является отсутствие должного финансирования для достижения необходимого уровня эффективности действий национальных властей. Зачастую, власти государств-ответчиков предпринимают некоторые меры, а затем общая политика реализации предписанных мер приостанавливается вследствие недостаточного финансирования и нехватки ресурсов. Данное обстоятельство особенно ярко проявляется в восстановлении банковских сбережений в иностранной валюте, утраченных после распада СФРЮ в Боснии и Герцеговине и в рамках дела «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine», в котором власти обладали незначительными средствами для создания средств правовой защиты, обеспечивающих адекватное и достаточное возмещение в случае неисполнения или задержки исполнения решений национальных судов.

Как отметила в своем отчете г-жа Мари-Луиза Бемельманс-Видек, «единообразный для всех подход к использованию национальных средств судебной защиты (например, требование о том, чтобы правовые системы государства включали в себя одинаковые законы) неприемлем... государствам-участникам необходима гибкость действий в рамках своих национальных условий и правовых систем»<sup>17</sup>. Очень важно, что Европейский Суд оставляет национальным властям некоторую автономию в выборе необходимых мер общего характера, не навязывая их. Данная политика направлена в том числе и на стремление в процессе диалога между правительствами и КМСЕ выработать необходимый план действий, включив конкретные меры. Поэтому в рамках исследования вынесенных пилотных постановлений и достигнутых результатов трудно переоценить роль диалога и сотрудничества. При этом, мы видим, что в случае уклонения национальных властей от реализации предписанных мер, Совет Европы посредством своих структурных органов оказывает весьма ощутимое политическое давление на власти.

Важная роль в эффективности вынесенных пилотных решений принадлежит Комитету министров, который ведет работу по анализу причин длительного неисполнения постановлений, выявлению проблем, с которыми сталкиваются государства-участники, а также по разработке и внедрению практик и процедур, способствующих более быстрому и эффективному исполнению постановлений. Так, за последние годы Комитет министров значительно повысил прозрачность процедуры исполнения пилотных постановлений путем обеспечения реального доступа к соответствующим документам; обобщил практику исполнения по ряду вопросов, общих для многих государств-участников (например, длительное неисполнение решений внутренних судов, практика выплаты

15 См.: Notes for the 1230<sup>th</sup> meeting (June 2015) (DH) for full details about the measures taken together with the analysis thereof // Официальный сайт Совета Европы. – Режим доступа [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804ae13c](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ae13c) (дата обращения: 06.02.2017).

16 Буизе А. Процедура вынесения пилотных решений Европейского суда по правам человека: перспективы и проблемы // Право Украины. – № 3. – С. 137.

17 Отчет Комитета по правовым вопросам и правам человека ПАССЕ. Мари-Луиза Бемельманс-Видек (Нидерланды, Группа Европейской народной партии в Совете Европы) «Гарантирование компетенции и эффективности Европейской конвенции о защите прав человека», Дос.12811 от 3 января 2012. П. 33.



справедливой компенсации и др.); создал условия для обмена опытом между государствами-участниками; внес в свои рабочие методы изменения, позволившие уделять особое внимание наиболее важным постановлениям.

Комитетом министров ведется постоянный обмен информацией с другими органами и институтами Совета Европы, в частности, с ЕСПЧ, ПАСЕ, Комиссаром по правам человека, Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией), Европейской комиссией по эффективности правосудия (СЕРЕЈ), Консультативным Советом европейских судей (ССЕЈ) и Консультативным Советом прокуроров Европы (ССЕР). Деятельность данных органов способствует ускорению реализации мер общего характера. Например, ПАСЕ вносит большой вклад в процесс имплементации за счет привлечения политического внимания к вопросам неисполнения пилотных постановлений, оказания давления на лиц, ответственных за принятие соответствующих решений, обеспечения связи с национальными парламентами, анализа проблем с исполнением и выдвижения конкретных предложений по их решению.

Немаловажная роль в повышении имплементации положений пилотного решения являются меры, направленные на повышение уровня квалификации и профессиональной подготовки национальных кадров. Весьма показательным примером служит издание болгарскими властями в рамках процедуры по делу «Нешков и другие против Болгарии» справочника для служащих тюремных учреждений «Правозащитные подходы по управлению тюрьмами», который включил практическую информацию о реализации и толковании различных международных документов, содержащих стандарты обращения с заключенными и задержанными. Свою лепту вносят и ряд научно-просветительских мероприятий, такие как конференции и семинары, объединяющие как ученых, так и практических служащих.

Обобщая вышесказанное, следует отметить, что практика вынесения пилотных постановлений играет важную роль в установлении единообразия самой процедуры и позволяет использовать опыт государств в преодолении системных проблем<sup>18</sup>. Обмен опытом устранения комплексных структурных проблем между государствами и с органами Совета Европы значительно ускоряет и улучшает качество процесса исполнения пилотных решений. Для успешного совершенствования правовых систем государства-участницы Конвенции должны обладать комплексом правовых, организационных и финансовых механизмов, определяющих продуктивность процедуры пилотного постановления. Эффективность имплементации большинства вынесенных пилотных постановлений можно считать удовлетворительной, а в некоторых случаях, связанных с преодолением проблем посткоммунистического периода, положительной, позволяющей Суду гармонизировать и унифицировать общее правовое пространство Совета Европы.

#### Пристатейный библиографический список

1. Буизе А. Процедура вынесения пилотных решений Европейского суда по правам человека: перспективы и проблемы // Право Украины. – № 3.
2. Вильдхабер Л. Переосмысление роли Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. – 2011. – № 1.
3. Горьков А. Л., Козлова А. А., Кривенький А. И., Николаева Т. Л., Никонова М. В., Питько Е. В., Смирнова Е. Ю., Фархутдинов И. З. Права человека в условиях глобализации и их защита в международном частном праве (междисциплинарное исследование) // Коллективная монография: в 2-х книгах. – Кн. 2. – М., 2016.
4. Ермолина М. А., Капустина М. А. Правовое регулирование и правовое воздействие: роль законодателя // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92).
5. Ермолина М. А., Капустина М. А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
6. Ковлер А. И. Герасимов и другие против России – новое пилотное постановление Европейского суда // Международное правосудие. – 2014. – № 3.
7. Пантелеева К. А. Европейский суд по правам человека: на пороге перемен // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 12.
8. Фархутдинов И.З. ЕВРАЗЭС... Да здравствует ЕАЭС! Евразийский экономический союз начинает действовать в 2015 году // Евразийский юридический журнал. – 2014. № 9 (76). – С. 8-9.
9. Buyse Antoine. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // Greek Law Journal, November 2009.
10. Christian Tomuschat, The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions, in The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions. (Rudiger Wolfrum & Ulrike Deutsch, eds., 2009).
11. Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // German Law Journal, Vol. 12 №05, 2011.
12. Harmsen R. The ECHR After Enlargement // International Journal of Human Rights, (2001) Vol.5. № 4.

<sup>18</sup> Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132.

## ШТОДА Иван Сергеевич

старший преподаватель кафедры «Теория и история государства и права» Гуманитарного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, аспирант Института государства и права Российской Академии наук

## ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В ПОСТСОВЕТСКОМ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Представленная статья отражает важные направления деятельности органов исполнительной власти, связанные с необходимостью принудительного воздействия в отношении управляемых субъектов при осуществлении своих функциональных полномочий. В статье исследуются место, роль и особенности государственного принуждения в системе социального управления в условиях правового демократизирующегося государства и нестабильности отечественной правовой системы на рубеже XIX – XX столетий.

Ключевые слова: принуждение, органы исполнительной власти, управление, общество, социальный, юридическая наука, ресурсы, процедура, ценности.

## SHTODA Ivan Sergeyevich

senior lecturer of Theory and History of State and Law sub-faculty of the Institute of Humanities of Peter the Great St.Petersburg Polytechnic University, postgraduate student of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences



Штода И. С.

## INSTITUTE OF THE STATE COERCION IN FORMER SOVIET POLITICAL AND LEGAL UNION

The article reflects important activities of executive authorities, associated with need of compulsory impact on the controlled subjects at implementation of the functional authority. The article is devoted to the investigation of the place, role and features of the state coercion in system of social management in the conditions of the constitutional democratized state and instability of national legal system at the turn of the XIX-XX centuries. Author's interpretation of the administrative relations in the context of modern state - legal development of Russia is offered.

Keywords: coercion, executive authority, management, society, social, jurisprudence, resources, procedure, values.

В период XVI-XVII вв. в западном политико-правовом и духовном пространстве происходят существенные изменения: меняется не много ни мало парадигма государственной власти и управления, способы их легитимации, характер взаимодействия институтов светской и духовной власти, как следствие – теократическое правовое мышление постепенно, но все же уступает формально-рациональному способу не только осмысления, но и конструирования (возникают иные основы «социальной инженерии») властно-правового и управленческого пространства. «Теократические основы западной государственности оказались уже устаревшими для новых веяний, и на смену схоластики приходит светская наука, стремящаяся найти и обосновать принципы организации политической жизни на рациональных началах»<sup>1</sup>.

Ясно, что такого рода трансформации неизбежно ведут и к изменениям в области методов государственно-правового воздействия на поведение субъектов права, различных социальных, национальных и религиозных групп и, в первую очередь, влияют на принуждение как важнейший способ (форму) осуществления функций власти и управления, а также особый институт влияния на поведение (правовое поведение) субъектов правовой и политической жизни<sup>2</sup>.

В общем же, очевидно, что проблема социального управления многоплановая и нуждается в широком гуманитарном (полидисциплинарном) осмыслении. Поэтому в рамках заявленного здесь вопроса ограничимся исследованием места, роли и особенностей административного принуждения в системе социального управления в условиях правового демократизирующегося государства и нестабильности отечественной правовой системы рубежа XIX-XX столетий. В отношении имеющих место в специальной литературе подходов к определению понятия «государственное управление» и выявлению институциональной структуры этого явления заметим, что, во-первых, некоторую общность предлагаемых разными авторами дефиниций; во-вторых, их очевидную ориентацию на право, государство и общество стабильного периода развития, что, конечно же, приводит к нивелированию модернизационной составляющей в природе управленческих и властных отношений<sup>3</sup>; в-третьих, далеко не всегда выделяемая исследователями элементная структура государственного (и шире

1 Величко А.М. Запад и Россия: что нас разъединяет и перспективы интеграции // Национальные и провинциальные тренды развития российской государственной власти: монография. – М., 2013. – С. 192.

2 Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98). – С. 128-132.

3 Хотя в плане научной строгости и ясности формулируемых понятий заслуги советской юридической школы все же неоспоримы. Так, Ц. А. Ямпольская впервые дала явное (с точки зрения правил формальной логики) и полное определение государственного управления, отождествив его с исполнительной и распорядительной деятельностью соответствующих властных структур, формой их подзаконной деятельности, состоящей «в непосредственном руководстве проведением законов в жизнь, проверке исполнения законов и других государственных актов, планировании, учете и контроле и находящей свое юридическое выражение в актах государственного управления (нормативных актах управления и индивидуальных актах). (Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. – М., 1954. – С. 48).

– социального) управления охватывает реалии этой сложной сферы, а поэтому, нуждается в уточнении. Правда, в постсоветский период все же наблюдается определенный отход от привычных советских категориальных конструкций, когда под государственным управлением, чаще всего, понималась исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов.

В частности, уже в последние годы существования СССР, Г.Х. Попов считал, что процесс управления представляет собой «деятельность объединенных в определенную структуру субъектов управления, направленную на достижение поставленных целей управления путем реализации определенных функций и применения соответствующих методов и принципов управления»<sup>4</sup>, т.е., по сути, предложил общую (лишенную советско-партийного содержания) модель управления, имеющую исключительно теоретико-методологическую направленность.

Через призму «субъект-объектного» воздействия и с позиций системного подхода сущность управления анализирует В.Г. Белов, считающий, что последнее «можно характеризовать как процесс выработки и реализации субъектом управления решений в рамках целенаправленного воздействия на объект для организации и координации его деятельности при функционировании системы»<sup>5</sup>.

В этом плане, в рамках правового познания и развивающейся теории государственного управления категория «целенаправленное воздействие» представляет интерес в качестве родового понятия по отношению к методу административного принуждения. Именно такой контекст оказывается эвристически продуктивным для свойственного и советской, и постсоветской научным традициям понимания государственного управления как юридически оформленной деятельности по организации устойчивого и системного взаимодействия разных институтов государственной власти, направленной на достижение планируемых властными элитами (партийными, советскими или «демократическими») результатов, удовлетворение потребностей и реализацию интересов (всего общества, собственных и др.) с помощью конкретных практических воздействий на объекты управления. Таким образом, воля, интерес и ресурсы (юридические, политические, социально-экономические, информационные) являют собой базовые, основополагающие начала и в целом социального и, в частности, государственного управления.

Воля властвующих в конкретных исторических условиях определяет, во-первых, иерархию интересов (личных, государственных, социальных и др.); во-вторых, меры по организационному, юридическому (нормами позитивного права, правовыми обычаями, нормативными договорами и т.д.), экономическому и иному обеспечению; в-третьих, совокупность мер, методов, способов, институтов, обеспечивающих максимально быстрое осуществление интересов, т.е. эффективное достижение запланированных результатов. Отметим при этом, что если «государственная власть создает право по своему усмотрению, использует его как одно из средств воздействия на поведение людей...», то «право превращается в своеобразный инструмент... который его обладатель может использовать как во благо, так и во вред»<sup>6</sup>.

Доминирующий в советском правопонимании юридический позитивизм (этатизм или «юридический экономизм»), ориентирующий (в марксистско-ленинской трактовке) на во-

левую теорию права, естественно, предполагал отождествление права и закона, а воля государства была единственным их источником, поэтому государственное управление было правообеспеченным, но не являлось правоограниченным. Система мер административного принуждения (в такого рода политико-правовом пространстве) не может быть оценена в рамках правового критерия (право тождественно приказу суверена), с позиции законности, и по сути своей сводится к обычному произволу органов государственной власти и управления. Впрочем, в советской юридической науке в отношении системы государственного управления были расставлены иные акценты, задавались другие критерии оценки эффективности.

Например, В.Г. Афанасьев, рассматривая социальное управление в качестве антипода «социальной дезорганизации», считает, что именно имеющие достаточный уровень эффективности системы социального управления позволят стабилизировать (а точнее, относительно стабилизировать – И.Ш.) любую (политическую, правовую, экономическую и др.) систему, «сохранить ее качественную определенность, поддержать динамическое равновесие со средой, обеспечить совершенствование системы и достижение того или иного полезного эффекта»<sup>7</sup>. Такого рода исследования наводят на мысль о некоем «скрытом» использовании методологического потенциала современной синергетической теории в государственно-правовом познании еще в рамках диалектико-материалистического монизма.

В целом, обобщая наработки советской юридической науки в системе государственного (о социальном управлении, за редким исключением<sup>8</sup>, в силу имеющего место государственного строя тогда не принято было говорить, тем более писать на уровне официального правоведения) управления, Г.В. Атаманчук выделяет несколько основных характеристик последнего:

- 1) государственное управление – это деятельность государственных органов исполнительно-распорядительного характера;
- 2) государственное управление – это деятельность подзаконная и государственно-властная;
- 3) по своему содержанию государственное управление – это деятельность организующая, направленная на практическое исполнение законов;
- 4) государственное управление – это деятельность специально выделенных органов государства – органов государственного управления<sup>9</sup>.

В настоящее время в контексте очевидного (за последние два десятилетия) теоретико-методологического плюрализма многие аспекты социального управления, в частности, его модернизационная составляющая, влияние института административного принуждения исследуются в ином эвристическом ракурсе, приближенном к историческим, юридическим, политическим и экономическим реалиям.

Так, Ю.А. Тихомиров считает, что по мере нарастания социальной ориентированности государства (в силу постепенной, медленной реализации ст.7 Конституции Российской Федерации) происходят существенные изменения в объеме, содержании и методах управления<sup>10</sup>. В научный оборот вводятся такие категории как «правуправленческая деятельность»,

4 Попов Г. Х. Как управлять экономикой. – М., 1989. – С. 34.

5 Белов В. Г. Управление и общественные отношения. – М., 1985. – С. 30.

6 Шапсугов Д.Ю. Теория права и государства. - Ростов н/Д, 2001. – С. 71.

7 Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание, управление. – М., 1981. – С. 25-26.

8 Вышедшая, правда уже в перестроечный период, монография Р.О. Халфиной «Право как средство социального управления» является тому примером. (См.: Халфина Р.О. Право как средство социального управления. – М., 1988).

9 Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М., 1975. – С. 14.

10 Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. – М., 2007. – С. 68 – 70.

«правоуправленческая форма государственной деятельности», что позволяет выстроить иные не только в теоретическом, но и в практическом планах модели отношений «государства – государственной власти – социального управления – государственного управления – права – общества, человека».

Кроме этого, в концептуальном измерении изучаемого вопроса обращает внимание и выделяемые Ю.Н. Стариловым виды социального управления:

- 1) государственное (управление в области организации и функционирования государства, в том числе государственной исполнительной власти);
- 2) местное (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление);
- 3) общественное (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях);
- 4) коммерческое (управление в коммерческих организациях)<sup>11</sup>.

В этом плане можно говорить о многоуровневом едином социально-управленческом пространстве, т.к., очевидно, что и в юридическом, и в институционально-организационном измерениях последнего прослеживается явная взаимосвязь всех выделенных Ю.Н. Стариловым типов социального управления.

Однако такого рода классификация позволяет рассмотреть и оценить виды социального управления в современном политико-правовом пространстве на основе степени и характера административного принуждения (юридической возможности применения этого метода государственного воздействия), различающихся в каждом из указанных выше разновидностей управления в демократизирующемся государстве и обществе.

В теоретико-методологическом плане это важно для понимания и оценки качественных изменений административного принуждения (воздействия) в системе управленческих по своим функциям и властных по своей природе отношений, изменений, связанных с комбинаторикой властных институтов государственной власти в переходном правовом и политическом пространстве, ее авторитетом, а, следовательно, типом и уровнем легитимации, влиянием, силой и т.п. Нельзя забывать и то, что управление обществом, обеспечение общественной дисциплины, законности и правопорядка осуществляется с помощью активных способов целенаправленного воздействия со стороны разных субъектов социального управления на правосознание граждан, их уровень правовой культуры.

Нуждаются в корректировке и некоторые имеющие место в современной литературе подходы к структуре системы социального (государственного, местного, общественного и др.) управления. Например, Г.В. Атаманчук предлагает выделять в системе управления три элемента: субъект управления, создаваемое и реализуемое им управляющее воздействие, объекты воздействия в виде деятельности организаций, коллективов, отдельных граждан, в том числе и входящих в состав субъекта управления<sup>12</sup>. Признавая логичность и обоснованность такой позиции, полагаем возможным уточнить такую наиболее «расплывчатую» в содержательном отношении категорию, как «управляющее воздействие» и представить ее в качестве совокупности следующих элементов социального управления:

- 1) ресурсы (правовые, властно-силовые, административно-организационные, материальные и т.д.)
- 2) процедуры (методы убеждения, меры принуждения, способы стимулирования и др.)

11 Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. – Т. 1. – М., 2002. – С. 145.

12 Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. – М., 2005. – С. 240.

3) ценности (справедливости, правового порядка, идеи свободы, неотчуждаемых прав и свобод человека<sup>13</sup> и др.)<sup>14</sup>.

Такого рода «расшифровка» понятия «управляющее воздействие», его конкретизация позволит содержательно расширить изучение специфики института административного принуждения, особенно, что касается его природы в переходный период, в условиях межтипового состояния национальной правовой системы, государственно-правового (политического) режима.

Обращение к особенностям государственно-правового режима, определяющим его параметрам (уровень политического участия масс, ценности и приоритеты властных элит, особенности правовой институционализации политических интересов и соответствующих им форм и способов осуществления власти<sup>15</sup>) позволяет выделить две основные системы властно-управленческих отношений: мобилизационную и эволюционную. Каждая из них задает в полной мере конкретные императивы, принципы и цели действия института административного принуждения, определяет его юридические основы и пределы.

Отметим, что классическое осмысление мобилизационной системы организации и функционирования властных и управленческих институтов в национальном государственно-правовом пространстве, чаще всего, представляет ее как форму вынужденного и ускоренного развития общества в условиях дефицита необходимых управленческих (как правило, правовых, политических, материальных, интеллектуально-информационных и др.) ресурсов, что, естественно, стимулирует субъектов управления к своего рода компенсации этого недостатка с помощью принудительно-силовых (причем, легальных) форм государственной деятельности. Ранее привычные, возникшие в ходе эволюции социально-правовые институты общественной саморегуляции (в российской государственно-правовой истории к таковым следует отнести традиционные институты общинного самоуправления<sup>16</sup>, управление в РПЦ до петровского (синодального) периода и др.) вытесняются, а метод государственно-принудительного (административного) воздействия в области управления становится доминирующим.

В отношении современного периода развития национального права и государства можно согласиться с теми авторами, которые отмечают, что «цивилизационный процесс сужения сферы действия органической власти, самоуправления, само-

13 Горьков А.Л., Козлова А.А., Кривенький А.И., Николаева Т.Л., Никонова М.В., Питько Е.В., Смирнова Е.Ю., Фархутдинов И.З. Права человека в условиях глобализации и их защита в международном частном праве (междисциплинарное исследование) // Коллективная монография: в 2-х книгах. – Кн. 2. – М., 2016.

14 Юридино-аксиологическая проблематика «красной нитью» проходит через западные и отечественные правовые учения, по большому счету, на протяжении всей истории их становления и развития. Однако особое значение здесь имеет дискуссия между сторонниками естественно-правового подхода и позитивистами (нормативистами). Так, Г. Кельзен, ратуя за «чистоту» правоведения критикует юснатуралистов за свойственное им смешение собственно юридических и моральных ценностей. В частности, речь идет о понятии «справедливость», которое по логике Кельзена и других позитивистов есть моральная, а неправовая оценка и властных отношений, и процесса управления, и действующего законодательства (См.: Чистое учение о праве Ганса Кельзена. Вып. 1. – М., 1987.; Вып. 2. – М., 1988.).

15 Подробнее об этом см.: Мордовцев А. Ю., Хоменко С. М. Особенности политико-правового режима модернизирующейся России. – Берлин, 2012.

16 Подробнее об этом см.: Кавелин К. Д. Взгляд на русскую сельскую общину // Кавелин К. Д. Наш умственный строй. – М., 1989. – С. 95-123; Тенишев В. В. Правосудие в русском крестьянском быту. М., 2011.; Лешков В. Н. Русский народ и государство. – СПб., 2004 и др.

регуляции общественных взаимосвязей, разложения многих социальных структур, где эта власть осуществлялась, явление во многих отношениях необратимое. Наступила эра организаций и организационной власти с ее изощренным рациональным инструментарием управления в условиях массового индустриального и постиндустриального общества... Даже то, что сегодня мы называем самоуправлением, например, муниципальным самоуправлением, самоуправлением общественных объединений, трудовых коллективов и т.д., есть в действительности управление через соответствующую организацию. Сферу властеотношений покидают спонтанность и импровизация, они уже не пользуются доверием в связи с их возможным несопадением с императивами организационной власти»<sup>17</sup>.

С другой стороны, автор полагает, что «современный кризис власти и авторитета является, скорее всего, следствием неудачной «заорганизованности» и «сверхрегуляции» общественных отношений. Нарушена мера их рационализации»<sup>18</sup>. В этом плане, конечно, можно признать его правоту по отношению, например, к процессам демократизации отечественного политико-правового пространства конца 80-х – начала 90-х годов XX в., когда, как представлялось это тогда реформаторским силам, необходимо было реформировать прежние законодательные (рационализированные на партийно-советской основе) формы управления обществом и перейти, что называется, к внедрению в «ткань» российской политической и правовой жизни демократические, самоуправленческие принципы и ценности, фиксации которым препятствовал крепкий (и ранее легальный, но потерявший в начале переходного периода свою легитимность) институт административного принуждения»<sup>19</sup>.

Мобилизационная система властных отношений и управления может быть присуща как переходному государству, так и государству, типологическая определенность которого не вызывает никаких сомнений. Модернизация же системы социального управления в рамках мобилизационной модели неизбежно основана на широкомасштабном либо «завуалированном» (что свойственно, например, пришедшим к власти в России в начале 90-х годов «демократическим элитам») реализации принципа этатизации общественных сфер и отношений<sup>20</sup>. На уровне правового сознания (его различных уровней) получает отражение процесс взаимопроникновения, а иногда и слияния государственных и общесоциальных ценностей, интересов. В общем же, по другому и быть не может: при ограниченности иных ресурсов только опирающаяся на эффективный, надлежащим уровнем организованный институт административного принуждения воля властвующих элит может привести к ощутимым результатам в условиях кризисов (системных или политических, экономических и др.) и, как правило связанных с ними идей быстрого (а, часто и радикального) переустройства национального мира<sup>21</sup>. Плюрализм в сфере социального управления, как и правовой плюрализм (предложенное Дж. Джиллисеном в 1971 г. различие «действующего права» и «государственного права») не может иметь место в мобилизационной системе властных отношений, т.к. имеет для нее разрушительный характер. В общем же, стратегия этатизации через изменяющуюся нормативную базу вытесняет традиционные социальные формы и ценности, «настраивая» под это систему социального управления.

Таким образом, можно указать главное направление государственно-правового принуждения. Она заключается в четком государственном надзоре, который обеспечивает определенную степень устойчивости отношений внутри страны, внутри общества и формирует его целостность на всех этапах развития. Чем больше проявляется социальная роль в функциях государства, тем выше авторитет государства как инструмента преодоления противоречий, недоработок в законодательстве<sup>22</sup>, также цельного средства достижения общественного компромисса и стабилизации уровня общесоциальных связей. Такая специфика государственной деятельности обосновывает использование на практике мер принудительного характера и выявляет методологию государственно-правового принуждения в том числе.

#### Пристатейный библиографический список

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М., 1975.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 2005.
3. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание, управление. – М., 1981.
4. Величко А. М. Запад и Россия: что нас разъединяет и перспективы интеграции // Национальные и провинциальные тренды развития российской государственной власти: монография. М., 2013.
5. Виноградов В.А. Ответственность в институте охраны конституционного строя. – М., 2005.
6. Горьков А.Л., Козлова А.А., Кривенький А.И., Николаева Т.Л., Никонова М.В., Питыко Е.В., Смирнова Е.Ю., Фархутдинов И.З. Права человека в условиях глобализации и их защита в международном частном праве (междисциплинарное исследование) // Коллективная монография: в 2-х книгах – Кн. 2. – М., 2016.
7. Ермолина М.А., Капустина М.А. Правовое регулирование и правовое воздействие: роль законодателя // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92).
8. Ермолина М.А., Капустина М.А. Проект интегративной юриспруденции как модель правового регулирования отношений в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 7 (98).
9. Кавелин К.Д. Взгляд на русскую сельскую общину // Кавелин К.Д. Наш умственный строй. – М., 1989.
10. Мальцев Г.В. Право и политика в контексте теории власти / Право и политика в современной России. – М., 1996.
11. Мордовцев А.Ю., Хоменко С.М. Особенности политико-правового режима модернизирующейся России. – Берлин, 2012.
12. Малько А.В., Липинский Д.А. Теория государства и права. – М., 2015.
13. Попов Г.Х. Как управлять экономикой. – М., 1989.
14. Рассказов Л.П. Теория государства и права. – М., 2015.
15. Романенкова Е.Н. Теория государства и права. – М., 2015.
16. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т.1. – М., 2002.
17. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. – М., 2007.
18. Шапсугов Д.Ю. Теория права и государства. – Ростов н/Д, 2001.

17 Мальцев Г. В. Право и политика в контексте теории власти / Право и политика в современной России. – М., 1996. – С. 24.

18 Там же. – С. 25.

19 Малько А. В., Липинский Д. А. Теория государства и права. – М., 2015. – С. 24.

20 Рассказов Л. П. Теория государства и права. – М., 2015. – С. 108.

21 Романенкова Е. Н. Теория государства и права. – М., 2015. – С. 19.

22 Ермолина М.А., Капустина М.А. Правовое регулирование и правовое воздействие: роль законодателя // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 341-344.

## **МЕЛЕНТЬЕВА Надежда Ивановна**

доктор экономических наук, профессор кафедры маркетинга Санкт-Петербургского государственного экономического университета

## **ТАТАРЕНКО Владимир Николаевич**

доктор экономических наук, профессор кафедры маркетинга и основ менеджмента Санкт-Петербургского государственного лесотехнического университета

### **КОММУНИКАЦИИ В СИСТЕМАХ МАРКЕТИНГА В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМАТИКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

В статье авторы обосновывают необходимость активного применения факторов геополитики при планировании и организации систем национального маркетинга. Рассматриваются проблемы, связанные с возможностью коммерческого использования и развития товарно-услугового потенциала систем транзитных коммуникаций евразийского территориального массива Российской Федерации на основе концепции маркетинга влияния.

Ключевые слова: коммуникации, геополитика, евразийская экономика, транзитный потенциал, глобальная конкуренция, эффективность, маркетинг влияния, правовые и организационные меры.

## **MELENTIEVA Nadezda Ivanovna**

Ph.D. in Economics, professor of Marketing Chair, Saint-Petersburg's State University of Economics

## **TATARENKO Vladimir Nicolaevich**

Ph.D. in Economics, professor of Marketing and Management Chair, Saint-Petersburg's State Forest Technical University

### **COMMUNICATIONS IN MARKETING SYSTEMS CONSIDERING IN THE CONTEXT OF EFFICIENCY OF EURO-ASIANS ECONOMICS**

In the article the authors give the reasons to the necessary of active use the geopolitical factors by the planning and organizing the national marketing systems. The problems connected with the possibilities of commercial employment and development the product and services potential of the transit systems communications of Russian Euro-Asians area on the base of influence marketing conception are considered.

Keywords: transit communications, geopolitics, Euro-Asians economics, transit potential, global competition, marketing efficiency, influence marketing, legal and regulatory arrangements.



Мелентьева Н. И.



Татаренко В. Н.

Обычно, когда речь заходит о коммуникациях в их связи с маркетингом, то традиционно принято рассматривать этот термин (коммуникации) как один из инструментов собственно маркетинга, выделяя их в специальный комплекс, встроенный в ядровую конструкцию маркетинга, которую, в свою очередь, принято называть комплексом маркетинга, выражаемый через так называемую «модель 4П» (товар – цена – сбыт – продвижение). Как раз эту 4-ю компоненту – «продвижение» (на английском языке – «promotion») с некоторых пор большинство маркетологов называют коммуникативным комплексом, который включает в себя, как минимум, следующие элементы: реклама, личные, или персональные продажи, методы стимулирования продаж и связи с общественностью. Некоторые специалисты включают сюда также и другие элементы, в частности, марочную политику фирмы или управление брендами, а также так называемые прямые коммуникации: с точки зрения теории и практики маркетинга это такие мероприятия как, например, ярмарки, выставки, салоны, теле- и интернет-маркетинг, почтовые рассылки, продажи по каталогам, адресно-ориентированная и массовая рассылка различного рода электронных материалов и т.п.

Однако в данном случае речь пойдет о коммуникациях как о товарной категории. Очевидно, что термин «товар» здесь следует понимать в обобщенном смысле этого слова, который,

с точки зрения маркетинга, включает в себя как товар в своем физическом, предметном виде, так и товар, представленный в виде услуги. Разумеется, коммуникация, рассматриваемая в таком обобщенном варианте представляет собой услугу, а сам термин «коммуникация» в содержательном плане, прежде всего, будет соотноситься с такими его значениями как «путь», «магистраль», «трасса», «дорога» (путь движения товарных потоков – например, «Великий шелковый путь», «Путь из варяг в греки», Транссибирская магистраль», воздушная магистраль, речные магистрали, водные магистрали – Северный морской путь и т.п.).

Таким образом, «коммуникативный комплекс маркетинга» и «коммуникационный комплекс маркетинга» – отстроенные в смысловом плане друг от друга понятия, и сделано это для того отделить два основных значения термина «коммуникации»: коммуникации как инструмент общения и средства передачи информации и коммуникации как пути движения, пространственные линии, соединяющие географически разделенные объекты<sup>1</sup>.

1 Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: Ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. проф. Л.И. Скворцова. – М.: ООО «Издательство Оникс»: «Издательство «Мир и Образование», 2011. – 1360 с.; Современный словарь иностранных слов: Ок. 20000 слов. – СПб.: Дуэт, 1994.

Говоря о коммуникации как об услуге, в первую очередь следует иметь в виду конечно транспортные услуги. Здесь, возможно, будет уместно (как говорится, «по ходу дела») уточнить наше авторское понимание категории «услуга». Дело в том, что как-то так сложилось, что в системе маркетингового образования термин «услуга» трактуется (или лучше сказать, атрибутируется), по нашему представлению, набором не вполне адекватных, вводящих в недоумение понятий, таких, например, как «неосязаемость», «неоднородность», «непостоянство (нестабильность) качества», «несохраняемость», «нетранспортабельность», «одновременность производства и потребления». Но что значит сказать, например, о парикмахерской услуге, что она «неосязаема» и «несохраняема», или сказать о банковской услуге, что она «несохраняема», или о транспортной услуге, что она «нетранспортабельна», или об информационной услуге, что она обладает свойством «одновременности производства и потребления»? Несуразность подобной атрибуции очевидна, однако, к сожалению, на экзаменах, мы часто слышим именно такую трактовку, неверную по существу, вводящую в заблуждение и порождающую неадекватные образы.

Наше определение: «Услуга есть процесс специальным образом организованного субъект-субъектного или объект-субъектного действия, конечным или промежуточным результатом которого является (может являться) изменение удовлетворенности субъекта – получателя услуги».

Если этот процесс имеет форму покупки со стороны покупателя (потребителя или покупателя услуги), то такая услуга называется коммерческой услугой.

Если этот же процесс (оказания коммерческой услуги) сопровождается передачей покупателю какого-либо материального предмета (т.е. имеет форму товарно-денежного обмена), то такой предмет называется товаром».

Таким образом, товар в узком смысле – продукт, предназначенный для продажи, товар в обобщенном смысле – это и услуга, и товар в узком смысле этого слова.

В эволюционном плане совершенно очевидно, что «услуга» как понятие, имеет гораздо более древнее происхождение, чем понятие «товар». Также и в новом маркетинге, маркетинге XXI века, все большее значение приобретают услуги, а не товары в своем физическом, предметном виде. Идея эта базируется на концепции подхода к определению базового рынка с позиций решения, когда фирмы, по сути, все в большей степени становятся не столько производителями товаров, сколько производителями услуг. Вот как, например, Ж-Ж. Ламбен описывает, этот, начавшийся сравнительно недавно процесс:

«От General Electric Co. до Wang Laboratories Inc., от Xerox до Hewlett Packard Co. – многие американские компании, еще несколько лет назад получавшие всю свою прибыль от продажи разнообразных хитроумных устройств, превращаются в поставщиков услуг. Производители вычислительной техники, такие как Unisys Corp., IBM Corp., занимаются разработкой, инсталляцией и техническим обслуживанием компьютерных систем фирм-клиентов. Компании, специализирующиеся на работе с документами – Xerox, Pitney Bowes Inc., и др., теперь предлагают компьютерный почтовый сервис и копировальные центры, а также системы электронного документооборота. Компания Honeywell занимается реконструкцией нефтеперерабатывающих заводов. Hewlett Packard Co. не только разрабатывает информационные системы и управляет ими, но и предлагает системные решения в аренду. «Клиенты хотят вкладывать деньги в цельные решения, а не в их часть»... Переориентация на предоставление услуг – одна из самых актуальных стратегий американских компаний, ставшая возможной благодаря кардинальным изменениям в системах производства. «Современные предприятия

существуют для того, чтобы зарабатывать деньги, а в сфере услуг «крутятся гигантские суммы»...»<sup>2</sup>.

Правда, справедливости ради, следует отметить, что роль товарного производства и сбыта в последнее время вновь резко начала возрастать в связи с новым этапом революции в сфере мобильной связи, мобильного интернета, и проявляется это на рынках т.н. «гаджетов» (смартфонов, айфонов, электронных «ридеров», различного типа планшетов и т.п.) самого различного типа и назначения, о чем более чем убедительно свидетельствуют гигантские объемы продаж продукции товаров этого класса.

Как бы по иронии судьбы попытка представить отмеченную Ламбеном на заре XXI столетия (как раз в то время писались процитированные выше строки) тенденцию к возрастающей доминантности услуг в качестве ведущего метатренда на длительную перспективу, буквально через несколько лет сменилась ситуацией, когда товарное производство как бы приобрело «новое дыхание», по крайней мере, в сфере, тесно связанной с электронной промышленностью и примыкающих к ней отраслей высокотехнологичной продукции. Правда, это вовсе не означает ослабления тенденции к возрастанию роли сферы услуг, более того, эти два процесса лишь усиливают друг друга.

Как бы то ни было, период экстенсивного освоения ресурсов Земли окончился. Отсюда – наряду с «гаджетной революцией» имеет место продолжение резко выраженного, потенцированного возрастания роли услуг, когда каждый для каждого становится реальным или потенциальным источником каких-либо услуг.

Возвращаясь к проблематике коммуникаций в системах маркетинга с точки зрения перспектив развития транспортных услуг в евразийском пространстве, нельзя обойти стороной проблем, самым непосредственным образом выходящих на фактор геополитики, поскольку, совершенно очевидно, что данное развитие – это проблема не только экономическая, и даже не столько экономическая, сколько проблема «большой» политики, а также проблема, тесно связанная с вопросами военно-политического, технологического, демографического и даже социально-психологического характера.

Современный маркетинг и, соответственно, современное маркетинговое образование с учетом происходящих сегодня глобальных, поистине тектонических перемен, затрагивающих абсолютно все стороны жизни людей и их сообществ, уже не может обойтись хотя бы без самых общих знаний в области геополитики. Здесь, в ограниченных рамках научной статьи, разумеется, невозможно передать всю колоссальную сложность этой проблематики, однако обозначить хотя бы самые основные ключевые точки, связанные с фактором влияния географических пространств на экономическое развитие стран и отдельных регионов, представляется более чем целесообразным. К слову сказать, именно в только что прошедшем, 2016 году исполнилось ровно 100 лет, как термин «геополитика» вошел в научный оборот. Автором этого термина является ученик Ратцеля (о нем речь пойдет ниже), шведский социолог Рудольф Челлен, который рассматривал государство как организм, вырастающий и развивающийся на определенной территории. Геополитика по Челлену – это наука о государстве, воплощенном в территориальном пространстве, а три основные компоненты геополитики – это фактор роста (расширения), территориальная целостность и свобода передвижения.

Уже на примере этой достаточно простой модели видно, как велика роль коммуникаций: нет коммуникаций – нет передвижения (не говоря уже о свободе передвижения), нет передвижения – нет геополитики, а это значит, что не может

2 Ламбен Жан-Жак. Менеджмент, ориентированный на рынок / пер. с англ. под ред. В.Б. Колчанова – СПб.: Питер, 2005. – С. 271.

быть и речи об эффективности пространственно-экономического развития.

Так же как изложение основ маркетинга в системе российского экономического образования часто принято начинать с взглядов на этот предмет Ф. Котлера, изложение основ геополитики обычно начинают с концепций Ф. Ратцеля и Х. Маккиндера, считающихся (и, несомненно, являющихся) одними из ведущих основателей этой науки.

Однако с точки зрения хронологической последовательности мы все же начнем с одного из предшественников Маккиндера, американского ученого-историка и адмирала ВМФ Северо-американских Соединенных Штатов А. Мэхена (1840-1914); (САСШ – так в России в XIX в. и в старых книгах примерно до середины 30-х гг. обозначались Соединенные Штаты Америки). Ведущая проблематика этого ученого – это влияние морской силы (Sea Power) на историю, а наиболее известная из его книг опубликованная в 1890 г. так и называется «Влияние морской силы на историю. 1660–1783».

Основная идея работ А. Мэхена – это идея доминантности «морской силы», или, как бы сейчас сказали, идея глобального конкурентного преимущества морских держав по отношению к державам континентальным. Три главных фактора, которые Мэхен рассматривал в своей концепции – географическое положение государства, «характер народа» и флот (как военный, так и торговый).

Главным инструментом влияния и политики для Мэхена является торговля.

(Интересно отметить, что эта мысль о важности торговли и торговой экспансии отмечена уже у Карла фон Клаузевица, выдающегося германского военного теоретика XIX столетия (бывшего в 1812-1814 гг. на службе в русской армии), который в своей известной книге «О войне» отмечал, что война является столкновением крупных интересов, которые разрешаются кровопролитием, и только этим она отличается от других общественных конфликтов; скорее, чем с каким-либо из искусств, считал Клаузевиц, войну можно было бы сравнить с торговлей).

Мэхен считал, что «история прибрежных наций» определялась, прежде всего «условиями положения, протяжения и очертаний береговой линии», а также «численностью и характером населения»<sup>3</sup>.

Из основных критериев, предлагаемых Мэхеном для анализа и оценки геополитического статуса государства, следует отметить следующие:

– географическое положение государства, выходы его к морю, способные обеспечить морские коммуникации с другими странами, а также сильный военно-морской флот, способный создавать угрозу для территории противника;

– достаточное по меркам статистики количество населения, национальный характер, проявляющийся, в том числе, в способности народа к занятию торговлей, так как морская сила основывается на мирной и широкой торговле, а также «политический» характер правления, от которого зависит ориентация лучших человеческих ресурсов на создание и развитие «морской силы»;

– конфигурация морских побережий и количество портов, на них расположенных. Это обеспечивает возможность организации широкой международной торговли, а также стратегическую защищенность;

– протяженность береговой линии (здесь следует отметить, что первостепенное внимание Мэхен отводит именно протяженности береговой линии, а не площади территории, занимаемой государством, имеющим выход к морю).

В этом смысле Мэхен является предтечей концепции, которая в дальнейшем в школе американской геополитики (Спикмен и др.) получила название «Rimland», концепция менее известная, чем широко растиражированная концепция «Heartland», являющаяся одним из центральных понятий в работах европейских геополитиков (Ратцель, Маккиндер и др.). (Здесь необходимо пояснить, что термин «Rimland» не имеет никакого отношения ни к городу Риму, ни к античному государству Рим, ни к Римской империи в целом. Rim в переводе с английского означает «ободок», «край», «кольцо», «круг», «кайма» и в каком-то смысле является синонимом термина «margin» – «край», «грань», «берег», «полоса»).

Авторы настоящей статьи придерживаются мнения, что концепция «Rimland», получавшая в дальнейшем, как уже было сказано, полноценное развитие в работах Николаса Джона Спикмена (1893 – 1943), является гораздо более сильной, чем концепция «Heartland», прежде всего в силу своей четкой определенности, практической, можно сказать «физической», убедительности, а также экономической, геостратегической и военно-политической эффективности.

И сегодня эта доктрина ничуть не утратила своей значимости и самой острой актуальности: это и незатухающие споры об островах Курильской гряды, это и проблемы т.н. «торов» (территорий опережающего развития), в том числе и вдоль тихоокеанского побережья Российской Федерации (Дальний Восток, Приморский Край), это многочисленные проблемы, вокруг южных, юго-западных, западных и северо-западных границ России (продвижение НАТО на Восток, прежде всего, в Прибалтику, попытки США вовлечь в альянс НАТО Финляндию и Швецию, это и непрекращающиеся попытки пересмотра статуса Крыма (т.н. «Крымский вопрос», и проблемы Новороссии, Донбасса и события на Украине).

К более ранним примерам применения геополитических стратегий против СССР можно отнести «Соглашение о линии Шеварднадзе-Бейкер (англ. Baker-Shevardnadze line agreement)» – соглашение между СССР и США о разграничении экономических зон и континентального шельфа в Чукотском и Беринговом морях, а также территориальных вод на небольшом участке в Беринговом проливе между островами Ратманова (Россия) и Крузенштерна (США). Соглашение было подписано 1 июня 1990 года в Вашингтоне министром иностранных дел СССР Эдуардом Шеварднадзе и госсекретарем США Джеймсом Бейкером<sup>4</sup>.

К каким последствиям может приводить практическое воплощение подобных геополитических стратегий, направленных против Российской Федерации и следующих за ними международных соглашений?<sup>5</sup> Вот некоторые данные экспертов Высшей школы экономики. «Уже несколько лет эксперты ВШЭ изучают миграцию молодежи. В предыдущем своем исследовании они констатировали обезлюждение российской периферии: с 2003 по 2010 год 70% молодых людей сразу после окончания школы покинули мелкие и средние города, в которых родились, ради городов-миллионников и уже не планируют возвращаться на малую родину. Наиболее интенсивный отток населения переживает Чукотская автономная область и Магаданская область: именно они потеряли больше всего населения с начала 2000-х годов. В антилидерах также Камчатка, Сахалин, Мурманская область, Тува (откуда, согласно распространенному мнению, уезжают в основном русские. — «Рос-

3 Геополитика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Геополитика> (дата посещения: 16.12.2016).

4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/russia/2016/09/25/1553021.html> (дата посещения: 19.12.2016).

5 Фархутдинов И.З. Роль инвестиционного сотрудничества России и Китая в глобальной экономике в контексте международного права // Российский журнал правовых исследований. – 2015. – № 1. – С. 108.



балт») и Алтай»<sup>6</sup>. Совсем нетрудно увидеть, что эти и многие, многие другие события полностью согласуются с применением доктрины «Rimland».

Мэхен придал глобально-стратегический характер т.н. принципу «анаконды», примененному американским генералом Мак-Клееланом в гражданской войне 1861 – 1865 гг. Этот принцип заключается в блокировании вражеских территорий с моря и по береговым линиям, что постепенно приводит к стратегическому истощению противника. По Мэхену, евразийские державы (Россия, Китай, Германия) следует удушать в кольцах «анаконды», постепенно сдавливая континентальную массу за счет выведенных из-под ее контроля береговых зон и перекрывая по возможности выходы к морским пространствам. Главную опасность для «морской цивилизации» Мэхен видел в континентальных государствах Евразии, в первую очередь (в его время), это были Россия и Китай, а во вторую – Германия.

При этом борьба с Россией, с этой «непрерывной континентальной массой Русской империи, протянувшейся от западной Малой Азии до японского меридиана на Востоке», была, по его мнению, главной долговременной стратегической задачей (и это несмотря на то, что Россия, фактически выступила в американской гражданской войне к качеству союзника северян против Конфедерации Южных Штатов. В частности, «25 июня 1863 года император Александр II подписал высочайшее разрешение на посылку в Атлантический и Тихий океаны крейсерских эскадр для действий на торговых путях Великобритании в случае начала боевых действий»<sup>7</sup>. И, следует сказать, эта русская «морская сила» приняла весьма активное участие в защите портов «северян» и блокаде портов «южан».

Мэхен активно обосновывал мысль о необходимости превращения США в могущественную военно-морскую державу, способную соперничать наравне с самыми крупными и сильными государствами того периода. Он выступал ярким сторонником доктрины американского президента Монро (1758-1831), который в 1823 г. продекларировал принцип взаимного невмешательства стран Америки и Европы, (один из известных его тезисов «Америка – для американцев»), а также поставил рост могущества США в зависимость от территориальной экспансии на близлежащие территории.

Заканчивая разговор о взглядах Мэхена, нельзя не отметить, что и сегодня основные концептуальные линии стратегии НАТО (концепция «сдерживания», концепция «анаконды» и т.п.) являются прямым развитием основных тезисов адмирала Мэхена, которого на этом основании вполне можно назвать «отцом-основателем» современного атлантизма.

Мировоззрением и методологией германского геополитика Ф. Ратцеля (1844-1904) были идеи эволюционизма и дарвинизма. Ратцель первым сформулировал положение, в соответствии с которым пространство – это не просто территория, занимаемая государством, а его политическая сила. Отдавая должное распространенному в то время представлению о государстве как о живом организме, он отождествлял развитие всякого государства с его пространственным расширением. Ратцель известен как автор семи законов экспансии<sup>8</sup>:

1. Протяженность государств увеличивается по мере развития их культуры.

2. Пространственный рост государства сопровождается проявлениями его развития: в сферах идеологии, производства, коммерческой деятельности, мощного «притягательного излучения», прозелитизма.

3. Государство расширяется, поглощая и абсорбируя политические единицы меньшей значимости.

4. Граница – это «орган», расположенный на периферии государства (понятого как организм).

5. Осуществляя пространственную экспансию, государство стремится охватить важнейшие для его развития регионы: побережья, бассейны рек, долины и вообще все богатые территории.

6. Изначальный импульс экспансии приходит извне, так как государство провоцируется на расширение государством (или территориями) с явно низшей цивилизацией.

7. Общая тенденция к ассимиляции или абсорбции более слабых наций подталкивает к еще большему увеличению территорий в движении, которое подпитывает само себя.

Ратцель ввел в оборот ставшее распространенным в германской геополитике понятие «жизненное пространство» – Lebensraum. С помощью этого понятия немецкий географ пытался доказать, что основные экономические и политические проблемы Германии порождены несправедливыми, тесными для нее границами, которые являются серьезным препятствием для динамического развития этой страны. С точки зрения Ратцеля, в будущей международной политике должны доминировать крупные государства, занимающие большие континентальные пространства.

Одновременно Ратцель анализировал воздействие на политику морского пространственного фактора. Он полагал, что в тот период стратегическое значение имели бассейн Средиземного моря и Атлантика. Однако «океаном будущего» немецкий геополитик называл Тихий океан, предсказывая, что пространство этого океана станет ареной активной деятельности и столкновения интересов ведущих мировых держав: Англии, Соединенных Штатов Америки, России, Китая и Японии. Именно в зоне Тихого океана, по его представлению, должен возникнуть основной конфликт между морскими и континентальными народами.

Ратцель также обстоятельно анализирует значение морей и пресных водных ресурсов, климата в жизни народов:

– происходят непосредственные изменения в физической и душевной жизни человека под влиянием света, тепла, холода, сырости, сухости, давления воздуха и ветров;

– климат воздействует на переселение народов;

– от климата зависят произрастание растительности и распределение животных, а, следовательно, образ жизни человека;

– влияние на народы почв (суши);

– влияние на образ жизни народа культуры, в частности культуры земледелия, садоводства; где выше уровень культуры земледелия, там гуще население.

Государство у него – «живой организм, укорененный в почве. Ратцель утверждал: «Государство является организмом... потому что эта связь взаимоукрепляется, становясь чем-то единым, немислимим без одного из двух составляющих... Обитаемое пространство... способствует развитию государства, особенно если это пространство окружено естественными границами. Если народ чувствует себя на своей территории естественно, он постоянно будет воспроизводить одни и те же характеристики, которые, происходя из почвы, будут вписаны в него».

Пространство в концепции Ратцеля представляет собой природные рамки, в которых происходит экспансия народов, развитие государства. Упадок государства, по его мнению, есть результат слабеющей пространственной концепции и слабеющего пространственного чувства народа. Государства, та-

6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://yandex.ru/search/?lr=2&msid=1475605125.18599.22882.21770&text=сделка%20горбачева%20и%20шеварднадзе> (дата посещения: 16.12.2016).

7 Экспедиция русского флота к берегам Северной Америки. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Экспедиция\\_русского\\_флота\\_к\\_берегам\\_Северной\\_Америки\\_\(1863–1864\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Экспедиция_русского_флота_к_берегам_Северной_Америки_(1863–1864)) (дата посещения: 19.12.2016).

8 Геополитика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Геополитика> (дата посещения: 16.12.2016).

ким образом, оказываются «пространственными явлениями, управляемыми и оживляемыми этим пространством».

Очень большое влияние оказала на Ратцеля концепция «морской силы» адмирала Мэхена. Однако он не принял идею априорной доминантности морских держав по отношению к державам континентальным. Признавая все доводы на счет важности морских коммуникаций, он, тем не менее, развернул аргументы Мэхена следующим образом: поскольку на долю водных пространств приходится 78% площади планеты, то контроль над морскими коммуникациями – это просто контроль над самым большим пространством.

Таким образом, признавая все преимущества морских держав по отношению к державам континентальным, он полагал, что «идеал дальновидной политики, а именно такая политика может создать мировую державу, лежит в комбинации континентальных и океанических концепций». Это высказывание в дальнейшем стало руководящим принципом германской геополитики, которая определила стратегические приоритеты Германии практически на всю первую половину XX века, и которая гласит: ни континентальная, ни морская сила поодиночке никогда не создадут мировую державу, но ее создание зависит от комбинации двух факторов<sup>9</sup>.

Хэлфорд Джон Маккиндер (1861 – 1947) – британский ученый и политический деятель, профессор географии Лондонского университета и директор Лондонской экономической школы, не без основания считается одним из ведущих создателей геополитической доктрины. Влияние его теорий и концептуальных схем во многом обусловлено не только его авторитетом в академической и научной среде, но и тем, что он занимал высокое положение в мире британской международной политики и лично участвовал в принятии многих политических решений.

Основные тезисы геополитической концепции Х. Маккиндера заключались в следующем<sup>10</sup>:

- 1) физическая география имеет непосредственное влияние на политические процессы;
- 2) политическая мощь каждого государства зависит от его географического положения;
- 3) развитие технологии меняет политическую расстановку сил, так как технология изменяет физическую среду;
- 4) материковая сердцевина Земли оказывает стратегическое влияние на происходящие политические процессы;
- 5) мир в XX в. превратился в замкнутую систему.

Создавая свое видение планетарной картины мира, он полагал, что в центре мира лежит евразийский континент, сердцевиной которого является северо-восточный ареал Евразии, в общем и целом совпадающий с исторической территорией России (хотя в дальнейшем взгляды его, так же как и других, воспринявших эту концепцию ученых, относительно границ этой сердцевины неоднократно пересматривались).

Так или иначе, сердцевина эта – «heartland (здесь следует отметить, что сам термин «heartland», в русской транскрипции «хартлэнд» или «хартленд», введен в научный оборот не Маккиндером, а его соотечественником, ученым-географом Фэйргривом в 1915 г.) является средоточием континентальных масс Евразийского Севера и играет роль «географической оси истории» или «осевого ареала» (pivot area).

По Маккиндеру, это наиболее благоприятный географический плацдарм, обеспечивающий контроль над всем миром.

Далее, в видении Маккиндера, идет внутренний, или окраинный полумесяц – «inner or marginal crescent» – зона охвата береговых пространств евразийского континента. Это

зона наиболее интенсивного развития цивилизации. Пересечение водных и сухопутных путей рассматривается Х. Маккиндером в качестве ключевого фактора в историческом развитии народов и государств.

Наконец, в планетарной картине Маккиндера, идет внешний круг – «внешний, или островной, полумесяц» – «outer or insular crescent» (это Северная и Южная Америка, Австралия, Океания, Африка южнее Сахары, Британские острова и Япония).

Это зона полностью внешняя (географически и культурно) относительно материковой массы Мирового Острова («Мировой Остров» – это Евразия + Африка).

Маккиндер считал, что главная задача англосаксонской геополитики – это недопущение образования стратегического континентального альянса вокруг «географической оси истории». Следовательно, стратегия сил Запада («внешнего полумесяца») должна состоять в том, чтобы оторвать максимальное количество береговых пространств от хартленда и поставить их под влияние «островной цивилизации».

Его опасения относительно того, что какая-либо из крупных континентальных держав (в его время это были, прежде всего, Германия или Россия) может обойти с флангов морской мир, к которому, в первую очередь, он относил Великобританию. В этом смысле он весьма опасался русско-германского сближения. Примерно в это время родилась его знаменитая максима: кто контролирует хартленд, тот контролирует «Мировой остров» (то есть Евразию и Африку); кто контролирует «Мировой остров», тот командует миром.

Максима, с точки зрения сегодняшнего дня, не вполне понятная, однако следует учесть, что она явилась следствием только что (на тот период) закончившейся Первой мировой войны и во многом отражала неопределенный статус России во время гражданской войны и иностранной интервенции (в которой, как это хорошо известно, Англия приняла весьма активное участие, наряду с другими странами Антанты (Францией), и не только Антанты, но и Японии, и США).

В дальнейшем, как считал Маккиндер, геополитическое значение хартленда будет возрастать по мере развития сети трансконтинентальных коммуникаций, прежде всего, как он считал – это железные дороги, которые могут в будущем составить конкуренцию флотам морских держав и привести к превосходству континентальных держав над морскими. Для противостояния этому возможному вызову странам «внутреннего полумесяца» надо объединиться, возможно, под эгидой Британской империи.

История, как известно, распорядилась по своему, однако, так или иначе, геополитические концепты и построения Маккиндера, безусловно, оказали очень сильное влияние и на его современников, и на следующие поколения геополитиков (так, например, они оказали определенное влияние и на русскую геополитическую школу евразийства в 1920-х гг.; концепцию хартленда активно воспринял и использовал один из наиболее известных современных отечественных геополитиков А. Дугин).

Школа германской геополитики, основателем и ярчайшим представителем которой является Карл Хаусхофер (1869 – 1946), выросла, во многом, как реакция на британскую геополитику, которая в то время была глобально доминирующей. Именно Хаусхоферу удалось придать геополитике тот статус, которого она реально и по праву заслуживает, что выразилось в его известном тезисе: «геополитика подготавливает инструменты для политического действия и директивы для политической жизни в целом»<sup>11</sup>.

9 Мартиросян А. Б. 22 июня. Правда генералиссимуса. – М.: Вече, 2005. – С. 411-415.

10 Геополитика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Геополитика> (дата посещения: 16.12.2016).

11 Андрианова. Попытка геополитического прорыва Германии // Завтра. – 1994. – № 23 (28); Мартиросян А. Б. 22 июня. Правда генералиссимуса. – М.: Вече, 2005. – С. 411-415.

С точки зрения тематики настоящего сборника для нас особую ценность представляет верное понимание Хаусхофером первостепенной важности российских трансконтинентальных сухопутных коммуникаций, без которых, как он был убежден, невозможно эффективно противостоять, тем более, преодолеть мощь британской геополитики. Отсюда – его понимание необходимости сотрудничества и союза с Россией, хотя этот так реально и не состоявшийся союз являлся для Германии, с точки зрения Хаусхофера, вынужденным. Следовательно, никак нельзя преувеличивать симпатии Хаусхофера по отношению к России (СССР), которых, собственно, и не было. С другой стороны, хорошо известны многочисленные (в том числе и тайно-окультиные) связи Хаусхофера с высшим руководством 3-го рейха, хотя на самом деле, геополитические воззрения Хаусхофера и главарей третьего рейха значительно расходились. Подписание Гитлером плана «Барбаросса» и дальнейшее развитие событий явилось полным крушением геополитических надежд, и, в конце концов, всей карьеры К. Хаусхофера.

Тем не менее, его роль в формировании и развитии этой научной дисциплины является бесспорной, значительной, и не потерявшей своей научно-практической ценности и сегодня. Надо отметить, что после крушения Германии во II мировой войне геополитика как наука была в значительной степени на какое-то время дискредитирована в глазах, как сейчас принято говорить «мирового общественного мнения и научного сообщества». В СССР геополитику постигла примерно та же участь, которая досталась таким научным дисциплинам как генетика и кибернетика. Это, в частности, нашло свое отражение в определении данного термина в Большой Советской Энциклопедии:

«ГЕОПОЛИТИКА, буржуазная, реакционная концепция, использующая извращённо истолкованные данные физической и экономической географии для обоснования и пропаганды агрессивной политики империалистических государств. Основные идеи геополитики - утверждение решающей роли физико-географических условий в жизни человеческого общества и неравноценности рас. (см. Расизм). Используются также теории социального дарвинизма (см. Социал-дарвинизм) и мальтузианства (см. Мальтузианство). Геополитики прибегают к широкому использованию понятий жизненного пространства, естественных границ, географического положения для оправдания милитаризма и захватнических войн.

Геополитическая концепция возникла в период империализма. Первыми представителями геополитики были шведский государствовед-пангерманист Р. Челлен, который предложил во время 1-й мировой войны 1914- 1918 термин геополитика (как учение о государстве – географическом и биологическом организме, стремящемся к расширению), немецкий географ Ф. Ратцель, английский географ Х. Маккиндер, американский адмирал А. Т. Мэхэн. В период между двумя мировыми войнами геополитика усиленно культивировалась в Германии. Геополитика стала официальной доктриной немецкого фашизма. Главой немецких геополитиков был генерал К. Хаусхофер, основатель и редактор (в 1924-44) журнала Цайтшрифт фюр геополитик (Zeitschrift für Geopolitik), пропагандировавшего идеи реваншизма и агрессии; К. Хаусхофер был тесно связан с руководящей верхушкой фашистской партии. В США в 40-х гг. идеи геополитики развивали Н. Спикмен и др. географы и социологи. После 2-й мировой войны 1939-45 Г. стала возрождаться в США, ФРГ и других империалистических государствах для оправдания милитаризации своих стран, агрессивной политики и идей реваншизма, направленных против социалистических стран и национально-освободительного движения. В ФРГ с 1951 снова выходит журнал Zeitschrift für Geopolitik; возродился Союз геополитики. Современные геополитики пытаются объяснить противопо-

ложность между социалистическими и капиталистическими странами географической обусловленностью»<sup>12</sup>.

То, что авторы настоящей статьи обратили внимание на процесс формирования геополитических воззрений за рубежом, объясняется сравнительно меньшей известностью отмеченных выше ученых и иностранных деятелей геополитики среди современного российского научного экономического сообщества.

Что касается русской или российской геополитической мысли, по времени примерно соответствующей периоду формирования и развития геополитики за рубежом, то здесь можно назвать такие имена как Н.Я.Данилевский, К.Н.Леонтьев, П. Н.Савицкий, Д. А. Милютин, В. П. Семенов-Тянь-Шанский, А. И. Воейков, А.Вандам, И. А.Ильин, В. Н. Иванов (автор книги «Мы на Западе и на Востоке») и др.

Эти имена, как мы полагаем, все-таки больше знакомы современному российскому ученому сообществу, интересующимся вопросами междисциплинарного характера (в том числе и экономистам), поэтому в силу ограниченности рамок научной статьи мы не имеем возможности более подробно комментировать взгляды и концепции этих выдающихся представителей русской геополитической школы и российской науки в целом. Впрочем, актуально интересующимся этой тематикой читателям можно порекомендовать ознакомиться хотя бы с таким источником как учебник по геополитике Нартова<sup>13</sup>.

В постперестроечные времена научный статус геополитики в России был практически полностью восстановлен. Из современных российских ученых, писателей и политических деятелей научные интересы, концепции и публикации которых в значительной степени связаны с фактором геополитики, в том числе, и в ее евразийском контексте, можно назвать такие имена как Л. Н. Гумилев, А. Г. Гранберг, А. Г. Дугин, А. И. Фурсов, А. Б. Мартиросян, Л.Г.Ивашов, Ю. Ю.Болдырев, В.В.Жириновский, С.А.Багдасаров, группа ученых, сформировавшихся в рамках ВП СССР (В.М.Зазнобин и др.), группа ученых, сформировавшихся в рамках журнала «Атеней» (П. Тулаев, В. Авдеев, А. Иванов и др.).

Возвращаясь к главной проблематике, именно, проблематике эффективности евразийской экономики<sup>14</sup>, причем, в ее специфически маркетинговом измерении, в еще более узком плане, в ее товарном профиле, где товар предстает в форме транспортной услуги в ее пространственном, глобально значимом варианте, может возникнуть вполне естественный вопрос: а так ли уж необходима геополитика, причем рассматриваемая в таком максимально широком контексте? Где здесь конкретные рекомендации, предложения, наконец, экономически обоснованные проекты чисто практического характера?

Однако за проектами здесь дело не станет. Это, например, и активизация морских перевозок Северным морским путем (этому способствуют и происходящие перемены в климатических условиях Крайнего Севера), это интенсивное внедрение инноваций в имеющуюся сухопутную транспортную инфраструктуру, это и вложение средств в развитие принципиально иных транспортных систем (например, в т.н. «струнный транспорт», опытные образцы которого уже давно продемонстрированы и показали свою практическую пригодность), это и развитие сквозной канално-речной сети, ориентированной на соединение в широтном направлении великих сибирских рек (здесь можно даже просто достать из архивов и восстановить проект, утвержденный межведомственной комиссией

12 Большая Советская Энциклопедия. [Электронный ресурс].

13 Учебник по геополитике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/nart/04.php/](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/nart/04.php/) (дата посещения: 19.12.2016).

14 Фархутдинов И.З., Данельян А.А., Магомедов М.Ш. Национально-правовое регулирование иностранных инвестиций в России // Закон. – 2013. – № 1. – С. 103-118.

еще в дореволюционной России, в 1913 г., который был нацелен на создание единой водно-транспортной системы России и который предусматривал «соединение всех речных коммуникаций посредством коротких каналов-перемычек». Проект, частично осуществленный большевиками, предусматривал непрерывный транспортный путь от Бреста до Сахалина<sup>15</sup>. По мнению авторов только что цитированного источника, сегодня вопрос номер один для России: «Как нам обустроить коммуникации?».

Есть еще более «экзотические», хотя и потенциально сверхэффективные варианты, о которых даже специалисты мало осведомлены. Один из них, в частности, – это железнодорожная сеть со сверхширокой (трехметровой) колесной базой. Опытные участки с такими дорогами были построены и опробованы в Германии времен 3-го Рейха<sup>16</sup>.

Существуют и многие другие проекты «эффективизации» сухопутных, морских, речных, воздушных, комбинированных, а сегодня, необходимо добавить, и информационных, в том числе и информационно-космических коммуникаций, проработки по которым давно созданы или находятся в стадии разработки и о которых ученые, конструктора и специалисты в своем деле прекрасно знают. Вся проблема здесь заключается в другом: это, как бы мы сказали, проблема «права на развитие», «права на эффективность», права, которого нужно добиться, в том числе средствами адекватной геополитики.

Но даже если отложить в сторону большие проекты и посмотреть, что можно сделать уже при наличествующей материальной базе и имеющейся инфраструктуре, то и здесь при наличии политической воли можно получить достаточно впечатляющие результаты.

Вот взять, например, доклад А.Р. Белоусова (2-й Министр экономического развития Российской Федерации в 2012-2013 гг., с 2013 г. Помощник Президента РФ) Долгосрочные тренды российской экономики. Сценарии экономического развития России до 2020 года. В части, касающейся развития транзитного потенциала России, отмечено:

«Россия находится на стыке интенсивно развивающихся геоэкономических пространств: Европейского, Азиатско-Тихоокеанского, Южно-Азиатского (Иран, Индия), Северо-Американского. Это создает возможность позиционирования России как транзитного пространства, соединяющего Европу и страны АТР (коридоры «Запад-Восток»), страны Европы и Среднего Востока (коридоры «Север-Юг»).

Однако имеющийся транзитный потенциал России используется крайне недостаточно. По данным Минтранса России, объем транзитных перевозок составляет менее половины от возможного. По перевозкам контейнеров использование возможностей – менее 10%. Причины низкого использования транзитного потенциала:

– Недостаточное развитие единой опорной транспортной сети, составляющей каркас транспортной структуры России и связывающей региональные сети в единое целое. Низкая пропускная способность автомобильных и железных дорог по основным направлениям грузопотоков.

– Слабое развитие портовой инфраструктуры в точках возможного входа (Балтийское море) и выхода (Каспийское море, Тихий океан) международных транзитных грузопотоков. По данным Минтранса России, современные мощности портовой инфраструктуры обеспечивают менее 75% переработки внешнепортовых грузов.

– Слабое развитие элементов интермодальной инфраструктуры, перегрузочных комплексов, особенно на стыках

«морской – автомобильный транспорт», «железнодорожный – внутренне водный транспорт», «железнодорожный – авиационный транспорт». По данным Минтранса России, ни один из 16 крупнейших российских портов не имеет прямого соединения с сетью федеральных автодорог, а железнодорожные подъездные пути не справляются с резко возросшим потоком грузов. Восемь из десяти узловых аэропортов не обеспечены пассажирским железнодорожным сообщением.

– Плохое состояние ряда элементов инфраструктуры, прежде всего, внутренних водных путей (что препятствует созданию коридора «Север-Юг»), подвижного состава железнодорожного транспорта и судов морского флота.

– Высокие риски перевозок, отсутствие возможностей контроля местонахождения и состояния грузов в ходе перевозок, недостаточная пропускная способность и качество таможенных переходов.

– Регистрация основной части тоннажа морского флота в иностранных реестрах (2003 г. – 65%), что является одним из серьезных препятствий для развития экспорта транспортных услуг.

Устранение имеющихся ограничений требует от правительства и крупных транспортных компаний проведения согласованной системной работы, ориентированной на результат в долгосрочной перспективе. Необходимо сочетать:

– масштабные долгосрочные проекты, направленные на развитие транспортной сети и расширение ее узких мест;

– создание транспортных узлов, способных стать глобальными центрами грузо- и пассажиропотоков;

– нормативные правовые регуляторные и организационные меры, обеспечивающие повышение качества транспортных услуг и снижение их себестоимости;

– обеспечение стыковки российской транспортной системы и «смежных» транспортных систем, в первую очередь, общеевропейского транспортного пространства, транспортной системы ЕЭП, и формируемой интегрированной транспортной системы АТР;

– гармонизация российских транспортных норм и стандартов.

По расчетам, при благоприятном варианте, реализация транзитного потенциала России позволит увеличить к 2020 г.:

– экспорт услуг транспорта в 2,3-3,2 раза, до 14-20 млрд. долл.

– перевозку транзитных грузов через территорию России в 1,8-2 раза, до 90-100 млн. т.

– перевозку пассажиров через международные аэропорты (хабы) в 6-10 раз, до 4-6 млн. чел.<sup>17</sup>

Что можно сказать о результатах прорисованного более 10 лет сценария? Конечно, существуют положительные изменения, наиболее заметные в части развития и обновления портовой инфраструктуры; в части контроля местонахождения и состояния грузов в ходе перевозок (здесь технический прогресс особенно заметен); в части развития нормативных правовых регуляторных и организационных мер, обеспечивающих повышение качества транспортных услуг и снижение их себестоимости; в части гармонизации российских транспортных норм и стандартов; в части развития элементов интермодальной инфраструктуры; в части обеспечения стыковки российской транспортной системы и «смежных» транспортных систем; весьма заметная (близкая к прогнозной) динамика перевозок пассажиров через международные аэропорты. В то же время, налицо продолжающаяся деградация российского

15 Заявка 01.0. Будущее человечества и 1/6 часть суши // Завтра. – 1995. - № 37 (93).

16 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://railway.kanaries.ru/index.php?showtopic=1684> (дата посещения: 23.12.2016).

17 Белоусов А.Р. Долгосрочные тренды российской экономики. Сценарии экономического развития России до 2020 года. Раздел аналитического доклада «Вызовы национальной конкурентоспособности» // Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования в рамках проекта Московского общественного научного фонда. – М., 2005. – С. 96-97.

торгового флота. По состоянию на 2013 г. в иностранных ре-страх числится уже 73,9% российского торгового (в 2003 г. – 65%), а по такому показателю как «дедвейт» лишь 26,1% находится под российским контролем<sup>18</sup>.

Что касается прогнозных оценок по экспорту и импорту транспортных услуг, то, как это отмечается в соответствующей статистике<sup>19</sup>: «В целом в России за 2005-2013 гг. наблюдается как экспорт, так и импорт транспортных услуг и по данным на 2013 г. экспорт составил 20747 млн. долл. США, а это на 127,36% выше показателя 2005 г. На 247,48% вырос импорт транспортных услуг и составил 17505 млн. долл. США».

Впрочем, общие результаты не выглядят слишком убедительными (скорее, наоборот) и, как это отмечено в статсборнике ЦБ России: «показатели меняются, тенденции остаются»:

«Свежий статистический сборник Центробанка о внешней торговле России услугами хотя и охватывает уже кажущийся далекий 2012 г., дает нечастую возможность в концентрированном и детальном виде ознакомиться с тем, что происходит в этом секторе российской внешней торговли. Его показатели год от года меняются, но тенденции остаются. Главную из них подтвердили и данные за 2012 г.: торговля услугами – это быстро расширяющаяся брешь в балансе нашей внешней торговли. Даже со странами СНГ в торговле услугами Россия в 2012 г. впервые получила отрицательное сальдо»<sup>20</sup>.

Какие же специфически маркетинговые модели и концепции могут помочь в части решения вопросов, касающихся повышения эффективности таких грандиозных «объектов», как евразийская экономика России? Одним из авторов настоящей статьи еще в 2005 г. была предложена концепция маркетинга влияния<sup>21</sup>, в качестве составной части вошедшая впоследствии в совместную монографию «Маркетинг влияния и философия управления»<sup>22</sup>. Вот как в краткой интерпретации можно представить эту концепцию:

Маркетинг влияния – это основанное на глубинном понимании природы вещей (людей и окружающих их сред) использование рыночного механизма, выстроенного на концептуально-технической базе современных информационных технологий и систем коммуникаций, для достижения экономических, военно-политических, социально-экологических и иных целей консолидированными сообществами людей, организаций, корпораций, фирм, предприятий и иных объединений, являющихся реальными субъектами, носителями и распорядителями ключевых ресурсов глобальной значимости (когнитивных (знаниевых), информационных, энергетических, финансовых, материальных и т.п.).

Маркетинг влияния – это, прежде всего, политический маркетинг с предельно широкой товарной номенклатурой (как в части материальных товаров, так и в части услуг).

При этом важнейшим фактором успеха в маркетинге влияния является преимущество в знании (информационное доминирование), хотя и проявляемое каждый раз конкретно

в своей локальной привязке (по принципу *ad hoc* – к случаю), тем не менее, действующее максимально масштабно и глобально.

Если в краткой форме попытаться изложить основные опорные точки концепции маркетинга влияния, то, применительно к нашей проблематике, следует, прежде всего, отметить следующие, выделенные ниже ключевые моменты.

– В системе планирования долгосрочных стратегических приоритетов роль маркетинга влияния заключается в том, что его можно рассматривать в качестве концептуальной платформы, а также в качестве одного из важнейших инструментально-технологических средств информационной политики (максимально согласованной с геополитикой), которая, в свою очередь, основана на принципе «параллельного», «мягкого», информационно-моделирующего, информационно-направляющего, информационно-влияющего и упреждающего дублирования политики «реального» (физического, предметного) управления.

– Основой маркетинга влияния является информационное доминирование в той части пространства своего локального и глобального взаимодействия, которое сам субъект применения принципов маркетинга влияния определяет в качестве зоны своих интересов и своей ответственности; при этом информационное доминирование (преимущество в знаниях) рассматривается и в качестве долгосрочной стратегической цели, и в качестве принципа реализации отдельных проектов, деловых, геополитических и геостратегических операций, в основе которых лежит создание локальных, информационно асимметричных ситуаций, имеющих целью максимизировать вероятность достижения успеха.

– Важным принципом маркетинга влияния является активное и профессионально уместное применение широкого арсенала информационных и коммуникационных технологий, начиная от стандартных технологий обработки и передачи данных и массивов знаний (включая сюда различного рода экономико-статистические и оптимизирующие процедуры), и кончая организацией направленных информационных процессов и использованием сложных, моделирующих мышление и поведение человека (групп, коллективов, сообществ) технологий влияния.

– Для маркетинга влияния базовым конкурентным преимуществом является преимущество в знаниях, поэтому, с точки зрения обеспечения конкурентоспособности можно сказать, что маркетинг влияния – это опора на принцип информационной асимметрии, иными словами, это стремление к поддержанию ситуативно определенной, локализованной во времени и пространстве асимметрии знаний.

– Главной целью маркетинга влияния является накопление и активное использование капитала влияния, рассматриваемого не только как экономический ресурс, но и как ресурс онтологический. Опора на капитал влияния, который является в новой системе координат целеполагания, одновременно и ценностью-целью, и ценностью-средством, позволяет определить маркетинг влияния как качественно новую форму маркетинга, основанную на новом прочтении формул лидерства, профессиональных компетенций, экономического, геостратегического, военно-политического и морального доминирования.

– Современная экономическая конкуренция проявляется не только в сфере социально-экономических и социально-политических реалий, но имеет также весьма значимое онтологическое, универсальное, фундаментально-сущностное измерение и, в силу этого, является носителем высших смыслов человеческого бытия. С этой точки зрения маркетинг влияния, который, если судить по внешним признакам, первоначально может восприниматься в виде информационной игры, на самом деле представляет собой поле для проявления самых

18 Современное состояние и проблемы Морского Флота России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennoe-sostoyanie-i-problemy-morskogo-flota-rossii> (дата посещения: 19.12.2016).

19 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://yandex.ru/search/?lr=2&msid=1476213275.393.22894.28237&text=экспорт%20услуг%20транспорта%20рф%20%20в%20долл> (дата посещения: 12.10.2016).

20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.eg-online.ru/article/239003/> (дата посещения: 23.12.2016).

21 Татаренко В. Н. Информационная политика предприятия в глобальной конкурентной среде: фактор систем маркетинговых знаний. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2005.

22 Татаренко В. Н. Мелентьева Н. И. Маркетинг влияния и философия управления. Информатика. Коммуникации. Конкурентная политика. LAMBERT Academic Publishing AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG Saarbrücken, Deutschland. – 2013.

глубинных, мотивационно-мировоззренческих и деятельностно-смысловых аспектов человеческого существования, т.к. подобного рода информационная игра при серьезном к ней отношении неизбежно становится игрой онтологической.

– В силу этого обстоятельства маркетинг влияния следует рассматривать в качестве онтологически активного фактора, оказывающего формирующее и упорядочивающее воздействие на новую, складывающуюся сегодня экономическую реальность, как новую культуру формационно-управляемого мышления, реализуемую методами ведения чрезвычайного уровня сложности информационно-онтологических игр.

– Как концепция, предназначенная, в конечном счете, для практического применения, маркетинг влияния не является продуктом произвольного теоретического конструирования. Именно в силу своей ориентированности на систему реальных конкурентных (рыночных в своей основе) отношений, маркетинг влияния самым непосредственным образом связан с концепцией классического маркетинга, естественным образом наследуя его базовые принципы (ориентированность на потребителя, рыночная адекватность, системность и т.п.). Однако наибольшее «сродство» маркетинг влияния имеет с концепцией маркетинга взаимодействия, т.к. опирается на развитие серьезных, долгосрочных, комплексных и глубоко интегрированных отношений со всеми участниками маркетингового процесса.

– Если говорить о специфически присущих маркетингу влияния чертах, то, в первую очередь, следует отметить органически (и этимологически!) присущую маркетингу влияния целеустремленность, которая отражена в самом его названии. В самом деле, если категория взаимодействия безотносительна к цели самого процесса взаимодействия, то категория влияния прямо указывает на эту цель – накопление капитала влияния. В этом смысле маркетинг влияния можно также назвать (следуя базовой «расшифровке» термина влияния), маркетингом воздействия, целевыми составляющими которого являются как отдельные компоненты системы влияния, так и их сочетанные совокупности. Здесь кстати будет отметить, что сама по себе цель маркетинга влияния не вступает в противоречие с критериями чисто экономической целесообразности, в отличие, например, от концепции т.н. «социально-этического» маркетинга, ссылки на следование которой носят зачастую весьма формальный и декларативный характер.

– Если в маркетинге взаимодействия одним из основных принципов является поддержание системного «гомеостаза», то маркетинг влияния можно сравнить с системой сетевого взаимодействия, в узлах которой непрерывно наблюдаются локальные пульсации (или, если говорить на языке математики, нарушения принципа эквипотенциальности), вызванные временными (как правило) нарушениями информационного баланса, т.е. нарушениями однородности информационной среды, которые можно рассматривать в качестве признаков и неотъемлемых атрибутов проявления деловой активности.

Что можно было бы сказать в виде краткого заключения? Мир всегда был устроен таким образом, что выигрывали в нем и, в конечном счете, выживали и положительно эволюционировали лишь люди и их сообщества, лучше и глубже понимавшие реальность во всех ее проявлениях, формах и смыслах. Пожалуй, действительно нет ничего более трудного, чем создавать новый, более устраивающий нас, или, по крайней мере, более для нас приемлемый порядок вещей. Однако если браться за дело с умом и хотя бы в отдельном аспекте, и хотя бы однажды довести это дело до конца, то, говоря словами Р. Коллингвуда, «это будет великая победа понимания над данностью»<sup>23</sup>.

#### Пристатейный библиографический список

1. Андрианова Т. Попытка геополитического прорыва Германии // Завтра. – 1994. – № 23 (28).
2. Белоусов А. Р. Долгосрочные тренды российской экономики. Сценарии экономического развития России до 2020 года. Раздел аналитического доклада «Вызовы национальной конкурентоспособности» // Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования в рамках проекта Московского общественного научного фонда. – М., 2005.
3. Геополитика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Геополитика> (дата посещения: 16.12.2016).
4. Заявка 01.0. Будущее человечества и 1/6 часть суши // Завтра. – 1995. – № 37 (93).
5. Коллингвуд Р. Дж. Идея истории. Автобиография. – М.: Наука, 1980.
6. Ламбен Жан-Жак. Менеджмент, ориентированный на рынок / пер. с англ. под ред. В.Б. Колчанова. – СПб.: Питер, 2005.
7. Мартиросян А.Б. 22 июня. Правда генералиссимуса. – М.: Веч», 2005.
8. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: Ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. проф. Л.И. Скворцова. – М.: ООО «Издательство Оникс»: «Издательство «Мир и Образование», 2011.
9. Современное состояние и проблемы Морского Флота России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennoe-sostoyani-i-problemy-morskogo-flota-rossii> (дата посещения: 19.12.2016).
10. Современный словарь иностранных слов: Ок. 20000 слов. – СПб.: Дуэт, 1994.
11. Татаренко В.Н. Информационная политика предприятия в глобальной конкурентной среде: фактор систем маркетинговых знаний. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2005.
12. Татаренко В.Н., Мелентьева Н.И. Маркетинг влияния и философия управления. Информатика. Коммуникации. Конкурентная политика. LAMBERT Academic Publishing AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG Saarbrücken, Deutschland. 2013.
13. Учебник по геополитике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/nart/04.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/nart/04.php) / (дата посещения: 19.12.2016).
14. Фархутдинов И.З., Данельян А.А., Магомедов М.Ш. Национально-правовое регулирование иностранных инвестиций в России // Закон. – 2013. – № 1.
15. Фархутдинов И.З. Роль инвестиционного сотрудничества России и Китая в глобальной экономике в контексте международного права // Российский журнал правовых исследований. – 2015. – № 1.
16. Экспедиция русского флота к берегам Северной Америки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Экспедиция\\_русского\\_флота\\_к\\_берегам\\_Северной\\_Америки\\_\(1863—1864\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Экспедиция_русского_флота_к_берегам_Северной_Америки_(1863—1864)) (дата посещения: 19.12.2016).

23 Коллингвуд Р. Дж. Идея истории. Автобиография. - М.: Наука, 1980.

## **ПОГОДИН Сергей Николаевич**

доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой «Международные отношения», Гуманитарный институт Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого

## **ВАН Цзюньтао**

старший преподаватель кафедры «Международные отношения», Гуманитарный институт Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого

### **АРКТИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КИТАЯ СО СТРАНАМИ СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ**

В статье рассмотрены вопросы сотрудничества между КНР и странами Северной Европы. Эти страны не занимают лидирующие позиции в Арктическом регионе, поэтому они нуждаются в сильной экономической и финансовой поддержке Китая, чтобы поднять свой Арктический статус. Это страны, которые лоббируют вступление Китая в Арктический Совет. В Арктике Китай в основном поддерживается Исландией и Гренландией. Китай использует свои финансовые ресурсы для того, чтобы упрочить свое положение в арктических делах. Для их же собственного блага, малых арктических государств, с одной стороны, польза от этого финансовую поддержку, но, с другой стороны, повысить свой политический статус в Арктике. По мнению экспертов, Китай может установить контроль над Арктическим регионом, через лоббирование своих интересов в малых арктических государствах.

Ключевые слова: Арктика, Китайская Народная Республика, северные страны, Арктическое сотрудничество, геополитика, экономического сотрудничества.

## **POGODIN Sergej Nikolaevich**

Ph.D. in History, professor, Head of International Relations sub-faculty, Institute of the Humanities of Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University

## **WANG Juntao**

senior lecturer of Institute of the Humanities of Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University

### **ARCTIC COOPERATION BETWEEN CHINA AND THE NORDIC COUNTRIES**

The paper considers issues of cooperation between the People's Republic of China and Nordic countries. These countries do not hold leading positions in the Arctic region, therefore they need strong economic and financial support of China to raise their Arctic status. These are the countries that are lobbying for China's admission to the Arctic Council. In the Arctic China is mostly supported by Iceland and Greenland. China is using its financial resources and taking advantage of small Arctic states in order to establish its position in the Arctic matters. For their own good, small Arctic states, on the one hand, benefit from this financial support, but, on the other hand, raise their political status in the Arctic. In experts' opinion, China can assert control over the Arctic region via lobbying for its own interests within small Arctic states.

Keywords: Arctic, People's Republic of China, Nordic countries, Arctic cooperation, geopolitic, economic cooperation.

Страны Северной Европы в основном поддерживают арктические амбиции Китая<sup>1</sup>. Связано это с тем, что эта группа стран не имеет лидирующих позиций в арктическом регионе, а потому нуждается в сильной экономической и финансовой поддержке Китая для повышения своего арктического статуса<sup>2</sup>. Именно эта группа стран лоббировала интересы Китая при его вступлении в Арктический совет. Наибольшую поддержку сегодня Китаю в Арктике оказывают Исландия и Гренландия.

Норвегия является одним из основных «владельцев» богатств арктического региона. Поэтому Норвегия сделала арктическое развитие приоритетным в своем политико-эко-

номическом развитии. По словам премьер-министр Норвегии Эрна Зольберга, «Арктика меняется быстро. Это будет самой важной областью нашей внешней политики. Изменение климата подвергает Норвегию давлению».<sup>3</sup> Поэтому не удивительно, что КНР предприняла в последние годы ряд дипломатических и экономических шагов, чтобы усилить свои двухсторонние отношения с этой северной страной. Важно подчеркнуть, что именно Норвегия была инициатором принятия КНР и ряда других стран в число наблюдателей при Арктическом совете. Об этом, в частности, говорил министр иностранных дел Норвегии, выступая в ходе одного из официальных визитов в Пекин: «Арктика привлекает растущее внимание множества государств по экологическим, экономическим и геополитическим причинам. В этом регионе поднимается ряд вопросов мирового значения, а также проводятся

1 Цзя Т., Сю Я. Развитие Арктики, с кем должен сотрудничать Китай // Экономика Китая. – 2012-11-05. – №43. (开发北极,中国该与谁合作,贺兆顺;徐娅,中国经济周刊,2012-11-05, №43, 期刊)

2 Данный вопрос представляет интерес и с правовой точки зрения. – См.: Фархутдинов И.З. 2015 - Евразюж объявляет годом Арктики. Предисловие редакции //Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 1 (80). – С. 18.

3 Великий Шелковый путь через Арктику. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://continentalist.ru/2014/02/theguardian-velikiy-shyolkoviy-put-cherez-arktiku/> (дата обращения:13.12.2016).



Погодин С. Н.



Ван Ц.

передовые исследования. Мировые державы, такие как Китай, могли бы сделать весомый вклад в этом регионе»<sup>4</sup>.

Однако в 2010 году наступил период резкого охлаждения в отношениях двух стран из-за присуждения Нобелевским комитетом Норвегии Премии мира китайскому правозащитнику Лю Сяобо, который на момент получения награды отбывал одиннадцатилетний срок тюремного заключения за призывы к политическим реформам в стране. В этот период Норвегия выступила против принятия КНР в качестве наблюдателя в Арктический совет в ответ на прекращение КНР официальных контактов с Норвегией. По словам российского эксперта П. Прохорова, «до того как была присуждена эта премия, Китай и Норвегия очень активно развивали двусторонние отношения. В частности, должен был быть подписан договор о свободной торговле. Он устанавливал беспрецедентно низкие таможенные пошлины на товары обеих стран. Причем Норвегия имела преференций больше, чем страны ЕС. Но тут – присуждение Нобелевской премии и соответственно демарш Китая. Пекин уверен, что Нобелевский комитет не является независимым органом, а действует в соответствии с внешней политикой Норвегии»<sup>5</sup>.

Данный инцидент во взаимоотношениях двух стран широко обсуждался и в Норвегии. По мнению профессора Института «Fridtjof Nansen», в Норвегии **Олава Шрама Стоке**, позиция Норвегии относительно разрешения неарктическим странам занимать посты наблюдателей традиционно была положительной. Намерение наложить вето на принятие Китая в Арктический совет – это исключение из ее политики. Более того, это противоречило интересам самой международной организации: «Многие действия Арктического совета направлены на решение проблем, которые касаются и неарктических стран. Это охрана окружающей среды, изменение климата, токсины, которые попадают в Арктику с юга, судоходство с участием кораблей неарктических стран. В интересах арктических стран сделать так, чтобы остальные были в курсе действий Арктического Совета, тогда они будут более осведомленными в происходящем в Арктике и будут лучше понимать конкретные проблемы»<sup>6</sup>. В этом же контексте и размышления заместителя директора центра военных и стратегических исследований Университета в Калгари **Р. Хьюба**, который считал, что необходимо искать компромисс в политических разногласиях Китая и Норвегии: «Китай бескомпромиссен со всеми, кто контактирует с диссидентами. Ему нужно, чтобы с ним считались. Поэтому Норвегии нужно ответить за свои действия. Уже два года Китай пытается стать постоянным наблюдателем Арктического совета. Он стремится выполнять важную работу – новаторские исследования, поисково-спасательные работы. Предпочтительней включить Китай в самом начале. Страна чувствует себя изолированной и не вовлеченной в процесс. Китай задействует огромное количество ресурсов для развития возможностей Арктики»<sup>7</sup>. В этом же русле и рассуждения проректора Университета штата Аризона (США) **Д. Ф. Саймена**: «Члены Арктического совета, как и большинство стран во всем мире, не могут игнорировать Китай, который является частью новой глобальной системы. Экономика Китая зани-

мает второе место. Арктическая зона открывается и лед начинает таять, поэтому и Китаю, и Европе нужно водное сообщение»<sup>8</sup>.

Тем не менее, в 2013 году Китай получил статус постоянного наблюдателя при Арктическом совете и отношения двух стран постепенно стали улучшаться. Наиболее успешно Китай осуществляет научно-исследовательские проекты при участии Норвегии. Так, китайская арктическая станция находится в Нью-Олесунде – на островах Свалборда, которые находятся севернее Норвегии. Этот объект занимает площадь около половины квадратного километра и включает современные лаборатории и жилые помещения для десятков полярников. А на норвежском Шпицбергене еще в 2004 году появилась первая китайская заполярная научная станция «Хуанхэ» («Желтая река»).

Таким образом, похолодание во взаимоотношениях Китая и Норвегии не могло быть долговременным, поскольку экономические интересы значительно корректируют и снижают накал политических разногласий. Как считает китайский полярный исследователь Ван Чуэнсинг из университета Гондзи (Шанхай), ни одна страна не надеется получить больше, чем Китай, от «развития морских перевозок в Арктике, потому что экономика Китая наполовину зависит от торговли. Развитие Северного морского пути оказало бы неопределимое влияние на нашу экономику. Это около трети оборота Китая с ЕС и США. Открытие Северного морского пути жизненно важно для Китая»<sup>9</sup>. В тоже время, как китайские эксперты, так и ряд норвежских предпринимателей критично относятся к глобальным перспективам «Северного шелкового пути». Например, в исследовании Полярного научно-исследовательского института (КНР) говорится о том, что хотя арктические перевозки будут играть главную роль в будущей мировой торговле (предположительно к 2020 году 5-15% торгового оборота Китая – около \$500 млрд может осуществляться через Арктику), однако этот маршрут принесет пользу в основном торговле Китая с Европой, но вряд ли это будет сильным толчком для улучшения связей с Африкой и Латинской Америкой<sup>10</sup>. В свою очередь, глава ассоциации норвежских судовладельцев Стерла Хенриксен осторожен в прогнозах: «Маршрут через Арктику от Йокогамы до Гамбурга сократило бы расстояние на 40% по сравнению с Суэцким каналом. Наши прогнозы скромны. В 2013 был 71 коммерческий транзит через полярное море. Сравните это с 18 000 и 14 000 через Суэцкий и Панамский каналы соответственно»<sup>11</sup>. Еще более негативный прогноз эффективности северных перевозок для КНР дает директор мозгового центра «Арктический маршрут» в Вашингтоне М. Хумперт: «Мы думаем, что будущие перевозки в полярном регионе будут подразумевать, главным образом, сезонную активность и транспортировку природных ресурсов области на рынки в Восточной Азии. Изменение климата преобразует замороженный север в судоходный океан, но Арктика не станет новым Великим шелковым путем для Китая»<sup>12</sup>.

Таким образом, взаимоотношения Китая с Норвегией в арктическом регионе можно охарактеризовать как зависимые от политической конъюнктуры, не имеющие прямого отноше-

4 Китай рвется в Арктику: Зачем? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sibirni.ru/ekonomika/kitay-rvetsya-v-arktiku-zachem-28-06-2012.html> (дата обращения: 13.12.2016).

5 Норвегия встала на пути Китая в Арктику. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rus.ruvr.ru/2012/01/30/64943406/> (дата обращения: 13.12.2016).

6 Там же.

7 Там же.

8 Там же.

9 Китай рвется в Арктику: Зачем? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sibirni.ru/ekonomika/kitay-rvetsya-v-arktiku-zachem-28-06-2012.html> (дата обращения: 13.12.2016).

10 Великий Шелковый путь через Арктику. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://continentalist.ru/2014/02/theguardian-velikiy-shyolkoviy-put-cherez-arktiku/> (дата обращения: 13.12.2016).

11 Там же.

12 Там же.



ния к данному региону. С одной стороны, Норвегия относится к той группе арктических государств, которые рьяно отстаивают свои арктические национальные интересы и в этом контексте Китай представляет для Норвегии определенную угрозу, но с другой стороны – Норвегия умело использует «китайскую карту» в конкурентной борьбе со своими арктическими соседями (прежде всего, Россией).

Дания имеет прямое отношение к Арктике благодаря острову Гренландия, однако в последние годы островитяне активно выступают за автономию и даже отделение от Дании. Самый большой остров планеты – Гренландию открыл в 875 году исландский викинг Гунбьерн, а в 982 году викинг Эрих Рыжий, удивленный буйной растительностью, назвал его Гренландия или «Зеленая земля». В XI веке население Гренландии приняло христианство. До 1721 года остров принадлежал Норвегии, а затем перешел под контроль Дании. В 1919 году Дания объявила суверенитет над всей Гренландией, и официально закрепила его решением Постоянной палаты Международного суда Лиги Наций в 1933 году. Суд завершил в ее пользу конфликт с Норвегией, пытавшейся в 1931 году основать в восточной части острова свое колониальное владение «Земля Эрика Рыжего». В 2008 году в результате референдума 75 % гренландцев проголосовали за расширение автономии острова, что в 2009 году было одобрено парламентом Дании на условиях, что первые \$ 14 млн от продажи углеводородов, поступающих в бюджет Гренландии, после чего остров будет отдавать 50 % прибыли Дании в обмен на субсидии (\$ 600 млн в год, что соответствует 30 % ВВП Гренландии). Дания обязалась субсидировать экономику острова до тех пор, пока Гренландия не станет добывать нефть на сумму \$ 1,5 млрд в год. Но это все в будущем, а пока большая часть Гренландии – это территория с малоразвитой инфраструктурой: 80 % ее покрыто льдом, дорог почти нет. В столице Нууке проживает 13 тысяч человек из 58-тысячного населения острова<sup>13</sup>.

Однако в последнее время резко усилилось национальное движение, выступающее за отделение от Дании. Представители Гренландии добиваются права распоряжаться своими недрами «на все времена», исходя из соглашения (1992), заключенного Данией с другой автономией – Фарерскими островами, которые также хотят независимости. Жители этих двух регионов имеют собственные языки и не считают себя частью датской нации. Гренландцы, как полагают наблюдатели, собираются использовать Косовский прецедент для того, чтобы самим забрать энергетические ресурсы Арктики и не делиться ими с датчанами. Гренландское самоуправление уже выдает иностранным нефтяным компаниям лицензии на нефтегазразведку<sup>14</sup>.

К сожалению, для Дании проблемы не ограничиваются только внутригосударственными рамками, но имеют и международный характер. Дания заявляет о своих претензиях на континентальный шельф в окрестностях Гренландии и Фарерских островов, включая Северный полюс. Послав экспедицию на Северный полюс, датское королевство стало третьей, после России и Канады, страной, заявившей в последнее время о своих притязаниях на него. У Дании возникают споры с Исландией, Ирландией и Великобританией по поводу шельфа Рокосс. Кроме того, у Дании уже около 30 лет сохраняются большие проблемы с Канадой за необитаемый островок Ханс возле се-

веро-западного побережья Гренландии, где найдены большие запасы нефти и который позволяет контролировать Северо-Западный проход<sup>15</sup>. По оценкам канадских специалистов, речь идет не о земле (ее размер всего 950 кв. м), а прежде всего о ресурсах, залегающих в акватории острова. Канада наравне с Данией стремится доказать также, что хребет Ломоносова (на который претендует и Россия) состыкован с канадским о. Элмир и пока еще датской Гренландией. Поэтому как Дания, так и Канада проводят комплексные научно-исследовательские экспедиции в районе Гренландского моря, в ходе которых они ведут изучение рельефа морского дна и берут пробы грунта<sup>16</sup>. Для предотвращения дальнейшей конфронтации Дания решила договариваться «на берегу» и предложила России, США, Канаде и Норвегии организовать 27-29 мая будущего года международную конференцию по проблемам Арктики. В качестве места ее проведения назван гренландский город Иллулиссат. Как полагает датский министр иностранных дел Пер Стиг Меллер, пяти государствам необходимо договориться «о цивилизованных мерах, которые позволят избежать конфликтных ситуаций до принятия ООН окончательного решения по Арктике». Кроме того, министр полагает, что пяти государствам необходимо развивать сотрудничество для решения комплекса сложных проблем, связанных с климатическими изменениями в арктическом регионе.<sup>17</sup> В условиях сложных отношений Дании с ее арктическими соседями, это государство вынуждено искать союзников за пределами арктического региона. Китай в этом плане представляет для датского правительства определенный интерес.

Таким образом, политика Дании в арктическом регионе может быть охарактеризована как противоречивая. С одной стороны, датская сторона стремится к получению особых преференций для государств арктического круга, а с другой стороны, посол Дании в Китае Фриис Арне Петерсон заявил, что КНР обладает в Арктике «естественными и законными экономическими и научными интересами, несмотря на отсутствие у нее береговой линии в полярном регионе»<sup>18</sup>. Данное заявление эксперты трактуют таким образом, что без китайских инвестиций Дании не справиться с освоением богатств Арктики. Однако при этом датское правительство с большой осторожностью относится к расширению присутствия Китая в экономике Дании: «Наши интересы ясны, – заявил глава МИД Дании. – Мы хотим иметь больше бизнес-связей с Китаем, мы хотим, чтобы Китай инвестировал в нашу страну, но мы не желаем, чтобы их влияние становилось слишком велико и чтобы они устанавливали свое монопольное положение на рынке стратегически важного сырья. Китай просчитывает свою политику в долгосрочной перспективе, нежели мы, и их система принятия решений не ограничивается спросом на краткосрочные выгоды»<sup>19</sup>. Именно поэтому Китай предпочитает устанавливать деловые отношения напрямую с автономной Гренландией.

15 Там же.

16 Камушкин П. Арктический пирог. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbenegroup.com/battle/pie.html> (дата обращения: 13.12.2016).

17 Претензии Дании на Арктику. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://voprosik.net/pretenzii-danii-na-arktiku/> (дата обращения: 13.12.2016).

18 Сибли Р. Китай вступает в арктическое уравнение. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/arctica/20111031/176857434.html> (дата обращения: 13.12.2016).

19 Слегка увеличить военное присутствие в Арктике является естественным. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.news Balt.ru/detail/?ID=8619> (дата обращения: 13.12.2016).

13 Претензии Дании на Арктику. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://voprosik.net/pretenzii-danii-na-arktiku/> (дата обращения: 13.12.2016).

14 Там же.

В 2011 году датское правительство обнародовало свою программу по освоению арктического региона до 2020 года, где акцент сделан на активном привлечении зарубежных инвесторов, что и предопределило участие китайских компаний в разработке месторождений на острове Гренландия, где разведаны большие запасы нефти, меди, никеля, цинка, золота, алмазов и платины. Подтверждением этому может служить тот факт, что государственная корпорация Sichan Xinue Mining стала инвестором крупного международного горнодобывающего проекта на гренландском железорудном месторождении Исуа. Если он окажется успешным, то подключатся и другие китайские компании. Так, контракта на разработку другого месторождения, Кванефельд (Kvanefjeld), добывается китайская госкомпания Inner Mongolia Baotou Steel Rare Earth. Кроме того, такие крупнейшие китайские корпорации, как Jiangxi Zhongrun Mining и Jiangxi Union Mining уже проводят разведку залежей меди и золота. Есть и другие проекты, в частности, связанные с производством алюминия<sup>20</sup>.

Таким образом, для Китая сама Дания не представляет особого интереса, тогда как китайский бизнес всячески «соблазняет» власти и население Гренландии, предлагая большие инвестиции, новые рабочие места и технику для развития экономики Гренландии. В обмен на это Китай намеревается закрепиться в Арктике через Гренландию. Однако, нужно учесть, что традиционно в своих проектах китайский бизнес предпочитает использовать собственные трудовые ресурсы, что может войти в прямое противоречие в планы гренландского населения. Особой темой китайско-гренландского сотрудничества в области совместной разработки ресурсов Гренландии является охрана окружающей среды, что вызывает серьезные опасения не только у жителей Гренландии, но также Дании и Европейского союза.

Наибольших успехов в развитии отношений Китай добился с приарктическими государствами (Финляндия, Швеция и Исландия). Так, например, Исландия наиболее активно развивает двухсторонние связи с Китаем в Арктике и поддерживает его в различных региональных международных структурах Арктики. Основная причина такого внимания связана с тем, что Исландия считает себя «обделенным» арктическим игроком по сравнению со странами арктической пятерки, но при этом «очень серьезно подходит к позиционированию в Арктическом совете и пытается максимально укрепить роль организации в развитии региона»<sup>21</sup>. В свою очередь, дружба с Китаем повышает международный статус самой Исландии, в том числе в арктических делах.

Исландия значительно пострадала от финансового кризиса 2008 года, а потому инвестиции КНР для нее также представляют важнейшее условие дальнейшего экономического развития. Поэтому именно Исландия в период «нобелевского кризиса» в отношениях Китая и Норвегии заявила о своей решительной позиции по вопросу придания Китаю статуса наблюдателя в Арктическом совете.

Активизации арктической политики Исландии и конкретно сотрудничество с Китаем в регионе стало отчетливо проявляться с 2010 года. В определенном смысле сенсацией стало заявление китайского строительного магната Хуан Нубо о желании купить за 10 миллионов долларов 300 км<sup>2</sup> земли на

северо-востоке Исландии. На этом участке он планировал построить современный туристический комплекс с гостиницей, полем для гольфа и крупнейшим в Европе заповедником. Несмотря на отсутствие прямой связи между политикой Пекина и проектом Хуана Нубо, министр внутренних дел Исландии Огмундур Йонассон подчеркнул, что заявка китайского инвестора будет рассмотрена предельно тщательно. Рассматриваемая территория «частично принадлежит государству и не будет продана просто потому, что за нее предложили высокую цену»<sup>22</sup>. Под нажимом других арктических стран, усмотревших в сделке попытку Китая получить территорию для создания опорного пункта для арктической экспансии, Рейкьявик отверг предложение Нубо. Однако усугубляющийся кризис и претензии кредиторов сделали Исландию более уступчивой. Уже в начале декабря 2012 года министр промышленности, энергетики и туризма Исландии Катрин Юлиусдоттир заявила о намерении оказать содействие проекту. Хотя в итоге проект не реализовался, однако, как было отмечено агентством Синьхуа, премьер-министр Китая Вэнь Цзябао договорился с президентом Исландии Олавром Рагнаром Гримссоном о совместном освоении Арктики: «Совместно с Исландией китайская сторона намерена приступить к активной реализации пунктов, по которым стороны смогли достигнуть единства мнения, расширить сферу сотрудничества в ряде областей, усилить взаимодействие в рамках деятельности, осуществляемой в районе Арктики, во имя совместного развития»<sup>23</sup>.

2012 год стал ключевым для развития исландско-китайских отношений в Арктике. В этом году состоялся визит председателя Госсовета КНР Вэнь Цзябао в Исландию, в ходе которого был подписан пакет документов, заложивших фундамент двустороннего сотрудничества Пекина и Рейкьявика в ряде областей. Наиболее важным стало Рамочное соглашение об арктическом сотрудничестве, в соответствии с которым было решено создать в Шанхае Китайско-Скандинавский центр арктических исследований (Sino-Nordic Arctic Research Center). Согласно тексту соглашения, задачами данного научно-исследовательского центра должны стать:

- анализ политических и торгово-экономических связей стран Северо-Восточной Азии и Северной Европы;
- анализ стратегий и возможностей взаимного сотрудничества;
- изучение климата и окружающей среды Арктики.

В следующем 2013 году Китай и Исландия подписали Соглашение о свободной торговле, что заложило предпосылки к наращиванию экспортного потенциала исландской экономики после экономического кризиса 2008 года.

Китай привлекает геополитическое положение Исландии: «Благодаря своему срединному положению в Северной Атлантике Исландия в перспективе может стать центром обслуживания транзитных грузопотоков, направляемых по Северному морскому пути между портами Европы/Восточного побережья Северной Америки и Азии. Кстати, в феврале 2005 года министерство иностранных дел Исландии подготовило отчет, в котором проводилось подробное технико-экономическое обоснование превращения Исландии в центр арктиче-

20 Инвестиции в Исландии – первый ход Китая в Арктике? // AFP. 27.09.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/arctica/20110928/175304501.html> (дата обращения: 13.12.2016).

21 Китай подбирается к Исландии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://voprosik.net/kitaj-podbiraetsya-k-islantii/>

22 Инвестиции в Исландии – первый ход Китая в Арктике? // AFP. 27.09.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/arctica/20110928/175304501.html> (дата обращения: 13.12.2016).

23 Китай, так и не купив часть Исландии, договорился с Рейкьявиком об освоении Арктики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/politics/news/2012/04/21/n\\_2305949.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/news/2012/04/21/n_2305949.shtml) (дата обращения: 13.12.2016).

ской логистики»<sup>24</sup>. Однако, в условиях кризиса финансировать такие дорогостоящие проекты Исландия была не в состоянии, поэтому правительство надеялось главным образом на инвестиции из-за рубежа, и в первую очередь из Китая.

Именно в Рейкьявике КНР строит крупнейшее посольство в этом регионе, т.к. рассматривает возможность превращения Исландии в «транспортный хаб» по образу и подобию Сингапура. Во время переговоров с исландскими властями китайцы признали очень вероятным тот факт, что Китай может попытаться использовать Исландию как порт на трансарктическом маршруте. Такое мнение высказал председатель комиссии по иностранным делам исландского парламента Арни Тор Сигурдссон. «Китайская сторона может убедить прочие страны мира в целесообразности освоения Северного пути, а также сотрудничать с ними», — отмечает в интервью с газетой «Чжунго чанцин синьвэнь» профессор Ван Синьхэ<sup>25</sup>. В планах Исландии резкое увеличение ассигнований на строительство новых портовых сооружений на северо-востоке страны, а целый ряд германских компаний выразили в связи с этим свою готовность оказать поддержку и профинансировать данный проект. По мнению экспертов, именно Исландия даст возможность КНР в наибольшей степени приблизиться к запасам нефти и газа и морским транспортным путям Арктики.

Интересно отметить тот факт, что арктические планы Китая вызвали большой интерес и у других региональных игроков. В печати появились сообщения о том, что администрация города Сторноуэй (Шотландия) обнародовала планы построить новый порт, где арктические суда смогут заправляться топливом и продовольствием. Большие корабли станут выгружать здесь свой груз, который затем на малогабаритных судах будет быстро переправляться в Лондон, Роттердам и Париж<sup>26</sup>.

Китайская национальная морская нефтяная корпорация (China National Offshore Oil Corporation) объявила о сделке с фирмой Eukon Energy по разведке запасов нефти у юго-восточного побережья Исландии. Тем временем китайская государственная судоходная компания заявила о своем желании заключить с Рейкьявиком договор о долгосрочной аренде портовых мощностей<sup>27</sup>.

Таким образом, Китай использует свои финансовые возможности для того, чтобы с помощью небольших приарктических государств получить полноправное место в арктических делах, в свою очередь, малые приарктические государства получают не только финансовую помощь, но и повышают свое политическое значение в арктических делах. Ряд экспертов считают, что Китай путем лоббирования своих интересов в малых арктических странах может претендовать на контроль над арктическим регионом.

#### Пристайный библиографический список

1. Великий Шелковый путь через Арктику. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://continentalist.ru/2014/02/theguardian-velikiy-shyolkovyy-put-cherez-arktiku/> (дата обращения: 13.12.2016).
2. Инвестиции в Исландии – первый ход Китая в Арктике? // AFP. 27.09.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/arctica/20110928/175304501.html> (дата обращения: 13.12.2016).
3. Камушкин П. Арктический пирог. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbenegroup.com/battle/pie.html> (дата обращения: 13.12.2016).
4. Китай подбирается к Исландии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://voprosik.net/kitaj-podbiraetsya-k-islandii/> (дата обращения: 13.12.2016).
5. Китай рвется в Арктику: Зачем? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sibirmi.ru/ekonomika/kitay-rvetsya-v-arktiku-zachem-28-06-2012.html> (дата обращения: 13.12.2016).
6. Китай, так и не купив часть Исландии, договорился с Рейкьявиком об освоении Арктики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/politics/news/2012/04/21/n\\_2305949.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/news/2012/04/21/n_2305949.shtml) (дата обращения: 13.12.2016).
7. Норвегия встала на пути Китая в Арктику. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rus.ruvr.ru/2012/01/30/64943406/> (дата обращения: 13.12.2016).
8. Претензии Дании на Арктику. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://voprosik.net/pretenzii-danii-na-arktiku/> (дата обращения: 13.12.2016).
9. Селищев Н. Китай направился в Арктику // Эхо планеты. 2013. №33. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ekhoplanet.ru/other\\_print\\_556\\_21483](http://www.ekhoplanet.ru/other_print_556_21483) (дата обращения: 13.12.2016).
10. Сибли Р. Китай вступает в арктическое уравнение. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/arctica/20111031/176857434.html> (дата обращения: 13.12.2016).
11. Слегка увеличить военное присутствие в Арктике является естественным. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newsalt.ru/detail/?ID=8619> (дата обращения: 13.12.2016).
12. Фархутдинов И.З. 2015 – Евразюж объявляет годом Арктики. Предисловие редакции // Евразийский юридический журнал. – 2015. – №1 (80).
13. Цзя Т., Сю Я. Развитие Арктики, с кем должен сотрудничать Китай // Экономика Китая. – 2012-11-05. – №43. (开发北极, 中国该与谁合作, 贺兆顺; 徐娅, 中国经济周刊, 2012-11-05, №43, 期刊)

24 Китай подбирается к Исландии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://voprosik.net/kitaj-podbiraetsya-k-islandii/> (дата обращения: 13.12.2016).

25 Селищев Н. Китай направился в Арктику // Эхо планеты. 2013. №33. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ekhoplanet.ru/other\\_print\\_556\\_21483](http://www.ekhoplanet.ru/other_print_556_21483) (дата обращения: 13.12.2016).

26 Там же.

27 Инвестиции в Исландии – первый ход Китая в Арктике? // AFP. 27.09.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/arctica/20110928/175304501.html> (дата обращения: 13.12.2016).

## **ЗАКИРОВ Рафис Рафаелевич**

кандидат филологических наук, проректор по научной работе, профессор кафедры филологии и страноведения ЧУ ВО «Российский исламский институт», доцент

## **МИНГАЗОВА Наиля Габделхамитовна**

кандидат филологических наук, заведующая кафедрой контрастивной лингвистики Института филологии и межкультурной коммуникации им. Л. Толстого ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», доцент

### **МЕЖЦИВИЛИЗАЦИОННЫЙ ДИАЛОГ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН (НА ПРИМЕРЕ ПРЕПОДАВАНИЯ АРАБСКОГО ЯЗЫКА)**

В статье освещаются основные методы совершенствования преподавания арабского языка в школах Республики Татарстан, что определяется тем, что в настоящее время развитие культурных, академических и политических связей со странами Востока является актуальным для Российской Федерации и Республики Татарстан как одного из ее субъектов. Арабский язык оказал огромное влияние на формирование культурного наследия татарского народа и его преподавание со светских позиций представляет особую важность для поддержания толерантности и противодействия экстремизму. Был проведен анализ состояния преподавания арабского языка и апробация учебно-методического обеспечения для 5 – 8 классов в общеобразовательных школах Республики Татарстан. Результатом исследования явилась необходимость возобновления работы Центра «Восточный Дом» для укрепления межкультурных связей, а также издания и внедрения в учебный процесс УМК «Арабский язык» для 9 – 11 классов. Это обусловлено постоянно растущей необходимостью оптимизации и интенсификации учебного процесса, а также формирования творческой саморазвивающейся созидающей личности.

Ключевые слова: диалог цивилизаций, Арабский язык, УМК «Арабский язык», Центр «Восточный Дом», методы преподавания, учебный процесс, толерантность, противодействие экстремизму.

## **ZAKIROV Rafis Rafaelevich**

Ph.D. in Philology, vice-rector on scientific work, professor, Department of languages and area studies CHU, IN «The Russian Islamic Institute», associate professor

## **MINGAZOVA Naila Gabdulhakovna**

Ph.D. in Philology, head of the department of contrastive linguistics, Institute of Philology and intercultural communication named after L. Tolstoy Federal STATE Autonomous educational institution «Kazan (Volga region) Federal University», associate professor

### **DIALOGUE AMONG CIVILIZATIONS IN TATARSTAN (ON THE EXAMPLE OF TEACHING ARABIC)**

This paper highlights the key methods of improving the ways of teaching the Arabic language at schools of the Republic of Tatarstan. At present the development of cultural, academic and political relations with Eastern countries is urgent for the Russian Federation and the Republic of Tatarstan as one of its subjects. The Arabic language had a great influence on the formation of the cultural heritage of the Tatar people and its secular teaching is of particular importance for the maintenance of tolerance and anti-extremism activity. The analysis of Arabic teaching and the usage of Arabic textbooks for 5 – 8 grade pupils of Republic of Tatarstan secondary schools were carried out. As a result, the activity of the Centre of oriental studies is important for strengthening intercultural relations, as well as the publication and implementation of Arabic textbooks for 9 – 11 grade pupils. This is due to the ever-growing need to optimize and intensify the academic process, as well as the formation of creative and self-developing personality.

Keywords: dialogue of civilizations, Arabic, textbooks on Arabic, the Centre of oriental studies, methods of teaching, academic process, tolerance, anti-extremism activity.

Развитие связей со странами Востока является актуальной задачей для Российской Федерации в настоящее время. Это вызвано важным геополитическим положением восточных стран и их возрастающим влиянием на общемировые политические процессы. Многие страны Востока (Египет, Сирия, Йемен, Китай, Индия и др.) были союзниками нашей страны на протяжении десятков лет. Можно с уверенностью сказать, что их судьбы исторически связаны с Россией. В этом контексте, хорошие дружеские отношения между Российской Федерацией и странами Востока являются насущной необходимостью

в свете последних политических событий. Республика Татарстан – традиционно считается перекрестком восточной и западной культур, ислама и христианства, оазисом толерантности и взаимопонимания, которым наш народ гордится на протяжении веков. Именно арабский язык – язык Священного Писания мусульман – Корана, является языком культурного наследия татарского народа. В свете вышесказанного, преподавание арабского языка со светских позиций представляет особую важность для поддержания толерантности и противодействия экстремизму.



Закиров Р. Р.



Мингазова Н. Г.

Проблематика исследования заключается в обосновании важности популяризации арабского языка в Республике Татарстан. Целью является определение методов совершенствования преподавания арабского языка в школах Республики Татарстан. Результаты исследования состоят в возобновлении работы Центра «Восточный Дом», издания и внедрения в учебный процесс УМК «Арабский язык» для 9 – 11 классов.

Руководство нашей республики уделяет этому вопросу огромное внимание. В частности, Департаментом внешних связей Аппарата Президента Республики Татарстан была предложена идея открытия Центра «Восточный Дом», который представляется молодежным проектом, целью которого является укрепление связей Республики Татарстан со странами Азии и Африки, развитие международного сотрудничества молодежи. Именно молодежь – это движущая сила общества, его самая активная часть, которой принадлежит будущее.

Планируется, что Центр «Восточный Дом» будет состоять из следующих секций: образовательной, переводческой, научного сотрудничества, языков и культуры стран Азии и Африки. Основными задачами Центра «Восточный Дом» будут следующие:

1. Реализация функций культурно-информационного центра: а) создание базы данных и распространение информации о политической, экономической, культурной и других сферах жизни азиатских и африканских государств; б) сотрудничество с Исламской организацией по делам образования, науки и культуры (ИСЕСКО); в) контакты с посольствами арабских стран в Российской Федерации.

2. Установление и поддержание контактов с молодежью из азиатских и африканских государств, проживающих на территории Республики Татарстан; организация и кураторство студенческих объединений из азиатских и африканских государств, обучающихся в вузах Татарстана; организация молодежных клубов интернациональной дружбы.

3. Участие в совместных молодежных культурных и научно-образовательных программах по актуальным проблемам развития Республики Татарстан и стран Азии и Африки, в том числе, помощь в организации обучения студентов и стажировок молодых специалистов республики в странах Азии и Африки.

4. Распространение информации о существующих международных образовательных программах для молодежи и студентов; содействие в создании и реализации новых международных образовательных программ.

5. Участие в организации и проведении международных научных и научно-практических конференций.

6. Развитие международной молодежной дипломатии; сотрудничество с МИД Российской Федерации.

7. Взаимодействие с азиатскими и африканскими молодежными и общественными организациями.

8. Содействие в укреплении положительного имиджа Республики Татарстан и Российской Федерации в странах Азии и Африки; ознакомление молодежи стран Азии и Африки с культурой народов Российской Федерации.

9. Поддержание согласия и укрепление сотрудничества молодежи различных культур и конфессий.

Центр «Восточный Дом» призван осуществлять ряд функций:

1. Подготовка проектов и предложений по совершенствованию образовательной политики КФУ и РИИ в сфере подготовки кадров с восточными языками.

2. Организация краткосрочных курсов по восточным языкам и культуре народов Азии и Африки для преподавателей

и студентов КФУ и других вузов РТ, а также иных заинтересованных лиц.

3. Организация постоянно действующего лектория в КФУ и РИИ по истории и культуре народов Азии и Африки.

4. Инициирование, организация и проведение научных исследований по восточным языкам, истории и культуре народов Азии и Африки, в том числе с привлечением грантов.

5. Организация и проведение семинаров, круглых столов, региональных, всероссийских, международных конференций по истории и культуре народов Азии и Африки с привлечением ведущих российских и зарубежных специалистов (ИСЕСКО, ФУИМ).

6. Организация стажировок для преподавателей, сотрудников и студентов КФУ и других вузов РТ в российские вузы и в вузы ФУИМ с целью изучения опыта преподавания учебных дисциплин, связанных с восточными языками, историей и культурой стран Азии и Африки.

7. Организация и реализация программ обмена студентами КФУ и других вузов Республики Татарстан и университетов ФУИМ.

8. Развитие разнообразных контактов, в том числе обмена научно-педагогическими кадрами с вузами-членами ФУИМ в соответствии с задачами Центра «Восточный Дом».

Особый интерес, на наш взгляд, должно вызвать сотрудничество с Исламской Организацией по вопросам образования, науки и культуры (ИСЕСКО). В частности, в настоящее время идет активная работа по подготовке двух проектов:

1. Перевод и разработка научной и учебно-методической литературы.

2. Организация совместных студенческих языковых лагерей.

Эти проекты призваны повысить уровень преподавания арабского языка в школах и вузах нашей республики и стимулировать мотивацию учащихся, изучающих их.

Центр «Восточный Дом» активно сотрудничает с Департаментом внешних связей Аппарата Президента Республики Татарстан.

Популяризация арабского языка является одним из основных направлений деятельности Центра «Восточный Дом» в рамках реализации республиканской целевой программы «По профилактике экстремизма и терроризма». Это предполагает возрождение татарского наследия, распространение светского обучения арабскому языку как иностранному в общеобразовательных школах города Казани. В настоящее время арабский язык преподается в ряде гимназий и школ г. Казани (МБОУ «Гимназия № 12 с татарским языком обучения имени Ф.Г. Аитовой», МБОУ «Татарская гимназия № 2 при КФУ», МБОУ «Средняя общеобразовательная татарско-русская школа №113 с углублённым изучением отдельных предметов», МБОУ «Гимназия № 27 с татарским языком обучения», МБОУ «Лицей № 149 с татарским языком обучения», МАОУ «Гимназия-интернат № 4», МАОУ «Лицей-интернат № 7») и районов Республики Татарстан (МБОУ «Средняя общеобразовательная школа-интернат с углубленным изучением отдельных предметов для одаренных детей» Сабинского муниципального района РТ, ЧОУ «Средняя общеобразовательная школа «Усмания», МБОУ «Гимназия-интернат № 13» г. Нижнекамска РТ, МБОУ «Лицей-интернат № 24» Нижнекамского района РТ, ГАОУ «Гуманитарная гимназия-интернат для одаренных детей» Актанышского района РТ) в рамках общеобразовательных дисциплин или факультативов.

Первым шагом на пути внедрения данной программы явилось составление Мингазовой Н.Г., Закировым Р.Р. и Муха-

метязновым И.М. авторской программы «По арабскому языку для школьников 5-11 классов общеобразовательных школ и гимназий», утвержденной и изданной Министерством образования и науки РТ в 2010 г. Данная программа положила начало изданию учебно-методических комплексов по арабскому языку для общеобразовательных школ и гимназий:

– в 2011 году учебно-методическому комплексу «Арабский язык. 5 класс» для общеобразовательных школ и гимназий, присвоен гриф «Допущено Министерством образования и науки Республики Татарстан»;

– в 2013 году учебно-методическому комплексу «Арабский язык. 6 класс» для общеобразовательных школ и гимназий, присвоен гриф «Допущено Министерством образования и науки Республики Татарстан»;

– в 2014 году издан учебно-методический комплекс «Арабский язык. 7 класс» для общеобразовательных школ и гимназий;

– в 2016 году издан учебно-методический комплекс «Арабский язык. 8 класс» для общеобразовательных школ и гимназий.

УМК учитывает возрастные особенности школьников, соответствует требованиям Государственного Образовательного Стандарта и приспособлен для использования в средних общеобразовательных учебных заведениях. Структура каждого урока связана с предыдущим и последующим уроками, объем каждого урока нарастает постепенно. В учебнике представлена оригинальная методика презентации материала, объединяющая взгляды методистов Запада и Востока, что позволяет решать ряд задач: ведет к быстрому запоминанию лексики, формирует самостоятельность мышления. Отличительной чертой данных УМК является то, что в них содержится национально-региональный компонент, представленный отрывками из произведений великих национальных поэтов; вводятся материалы мировой классики, а также образцы арабской литературы, т.к. овладение любым иностранным языком как средством межкультурного общения невозможно без знания лингвистических и экстралингвистических реалий. Серия УМК «Арабский язык для 5-11 классов» призвана систематизировать и унифицировать обучение арабскому языку в средних общеобразовательных учебных заведениях РТ на основе современных методик обучения.

В целом, хотелось бы отметить тот факт, что функционирование Центра «Восточный Дом» будет способствовать упрочению идей толерантности и дружбы между народами, что чрезвычайно важно в настоящее время – эпоху глобализации и взаимопроникновения культур. Популяризация светского подхода при обучении арабскому языку является начальным звеном и неотъемлемой частью для возрождения и сохранения татарского культурного наследия, а также для установления толерантности в таком многонациональном государстве как Российская Федерация. Всестороннее и полноценное владение арабским литературным языком необходимо для правильного толкования Корана – Священного Писания мусульман, что будет важным фактором в противодействии экстремизму и терроризму.

Повышение качества преподавания арабского языка достигается унификацией учебно-методического обеспечения образовательного процесса. Авторский УМК отвечает требованиям, предъявляемым к разработкам подобного уровня. Опыт его внедрения в практику преподавания арабского языка в общеобразовательных учебных заведениях Республики Татарстан показывает высокую эффективность разработанной методики в формировании иноязычных навыков и умений, а

также в развитии познавательной-речевой самостоятельности обучающихся.

#### Пристатейный библиографический список

1. Закиров Р.Р., Мингазова Н.Г., Мухаметзянов И.М. Программа по арабскому языку для школьников 5-11 классов общеобразовательных школ и гимназий. – Казань: ООО «Фолиант», Изд-во МОиН РТ, 2010.
2. Закиров Р.Р., Мингазова Н.Г., Мухаметзянов И.М. Арабский язык. 5 класс: учебное пособие для общеобразовательных учреждений. – Казань: Магариф-Вақыт, 2011.
3. Закиров Р.Р., Мингазова Н.Г. Арабский язык: учебное пособие для общеобразовательных учреждений. 8 класс. В 2-х ч. – Казань: Магариф-Вақыт, 2016.
4. Мингазова Н.Г., Закиров Р.Р., Мухаметзянов И.М. Арабский язык. 6 класс: учебное пособие для общеобразовательных учреждений. – Казань: Магариф-Вақыт, 2013.
5. Мингазова Н.Г., Закиров Р.Р., Мухаметзянов И.М. Арабский язык. 6 класс: учебное пособие для общеобразовательных учреждений. – Казань: Магариф-Вақыт, 2014.



## **СКРЫПНИКОВ Андрей Васильевич**

доктор исторических наук, профессор кафедры философии и социально-гуманитарных наук Московской государственной академии ветеринарной медицины и биотехнологии – МВА им. К.И. Скрябина

## **ДОЛГОВ Александр Петрович**

кандидат филологических наук, профессор Кузнецкого института информационных и управленческих технологий

## **ДОЛГОВ Константин Александрович**

зам. начальника отдела Департамента управления программами и конкурсными процедурами Министерства образования и науки РФ

### **УРОКИ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ СЕГОДНЯ: РАБОТА НАД ОШИБКАМИ (ОБЗОР ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ)**

В статье рассматриваются и анализируются отдельные меры и мероприятия, предпринимаемые федеральными органами исполнительной власти в части реформирования и модернизации образования; приводится краткий обзор откликов, выступлений, замечаний, критических статей и непосредственной реакции общественности на первые результаты введения в действие нового Закона «Об образовании в Российской Федерации», а также не всегда позитивные последствия его реализации. Во многом авторы статьи приводят достаточно спорные умозаключения, цитаты и высказывания отдельных критиков, которые могут быть поддержаны далеко не всеми читателями.

Ключевые слова: закон, образовательный стандарт, нормативные акты, направления обучения, федеральный государственный образовательный стандарт, дополнительное образование детей, примерные программы учебных курсов, основная общеобразовательная программа.

## **SKRYPNIKOV Andrey Vasilyevich**

Ph.D. in History, professor of department of philosophy and social-humanitarian sciences Moscow state Academy of veterinary medicine and biotechnology – MBA K.I. Skryabin

## **DOLGOV Alexander Petrovitch**

Ph.D. in Philosophy, professor of chair management and economy of education of the Penza institute of education development

## **DOLGOV Konstantin Aleksandrovich**

deputy head of department management of programs and competitive procedures of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation

### **LESSONS OF RUSSIAN EDUCATION TODAY: WORK ON THE MISTAKES (A SURVEY OF PUBLIC OPINION)**

The article describes and analyses the specific measures and activities undertaken by Federal Executive bodies in part of its reform and modernization; provides a brief overview of responses, statements, comments, critiques and the immediate reaction of the public to the first results of the introduction of the new Law «On education in the Russian Federation» and not always positive consequences. In many ways, the authors give a rather controversial conclusions, quotes and statements of some critics that can be supported, but not all readers.

Keywords: law, educational standard, normative acts, training, Federal state educational standard, additional children's education, an exemplary program of training courses, basic General education program.

После небольшого перерыва продолжаем серию статей, посвященных проблемам отечественного образования.<sup>1</sup> Тема

1 См. об этом: Скрыпников А.В., Долгов А.П., Долгов К.А. Краткий обзор критики нового закона об образовании // Евразийский юридический журнал. – 2014. - № 4 (71). - С. 125-131; Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. О некоторых правовых аспектах современных образовательных инициатив // Евразийский юридический журнал. – 2013. - № 4 (59). - С. 141-147; Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. Образовательные инициативы современной России // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2013. - №1-2 (29-30). - С. 148-157; Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. Об отдельных аспектах

этого, увы, неисчерпаема, т.к. каждый год приносит системе просвещения достаточно любопытные сюриризы, не всегда

правового регулирования образовательного процесса // Евразийский журнал. 2011. - № 2 (45). - С. 90-92; Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. Концепция новой школы в современном правовом поле // Евразийский юридический журнал. – 2012. - № 8 (51). - С. 95-99; Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа»: перспективы. «Педагогическое образование: вызовы XXI века»: материалы III Международной научно-практической конференции, посвященной памяти В.А. Сластенина. В 2-х чч. - Курск, 2012. - Часть I. - С. 111-128.



Скрыпников А. В.



Долгов А. П.



Долгов К. А.

радующие как участников образовательно-воспитательного процесса, так и сторонних наблюдателей и заинтересованную педагогическую общественность.

Начнем с довольно пространной цитаты из доклада академика В. Троицкого на XXV Международных Рождественских образовательных чтениях «1917 – 2017: уроки столетия»<sup>2</sup>. Более полстолетия назад крупнейший специалист по военно-морской технике США вице-адмирал Г.Дж. Риквер заявил: «Серьёзность вызова, брошенного нам Советским Союзом, состоит не в том, что он сильнее нас в военном отношении, а в том, что он угрожает нам системой образования». Эта система образования включала лучшее из наследия дореволюционной школы России, достижения советской педагогической науки и известные издержки идеологического характера в части духовной и политической.

Тогда же верховный советник по делам образования США Морис Стерлинг, оценивая гуманитарные достижения советской школы, писал: «Тот, кто полагает, что великая поэзия или знание классической литературы не являются существенными не только для качества, но и для жизнеспособности нации и её культуры, пренебрегает уроками прошлого». С тех пор с нашей школой ведётся открытая и тайная война. В своё время Отто фон Бисмарк сказал: «Русских невозможно победить, мы убедились в этом за сотни лет. Но русским можно привить живые ценности, и тогда они победят сами себя...» Это и положили в основу своего плана руководители «реформ разрушения», негласные агенты организации катастроф и высокие чиновники, послушно действующие по их указке. Их целью было – уничтожение системы образования России посредством его реформирования. Основное направление ведущей с нами сегодня информационной войны – борьба с русским языком и русской культурой. То есть с тем, что столетия прочно объединило Россию и служило основой сплочения её народов. Эта борьба ведётся открыто и откровенно, и почему-то официально не считается тем, что она есть, государственным преступлением»<sup>3</sup>.

Нельзя не согласиться с доводами уважаемого академика. Можно даже дополнить его умозаключения афоризмами первого канцлера Германии Отто фон Бисмарка: «Никогда не войдите с русскими. На каждую вашу военную хитрость они ответят непредсказуемой глупостью», «Русские долго запрягают, но быстро едут». Пожалуй, к истории отечественного образования начала XXI в. применимы все эти высказывания. И то, что мы долго запрягали образцы западной школы в свою разрушающуюся вместе с СССР систему, и то, что потом быстро-быстро избавились от лучших достижений советской политехнической школы, и то, что с непредсказуемой глупостью начали её реформировать, и, наконец, то, что действительно живыми ценностями побеждаем сегодня самих себя, подменяя ими свои исконные, добрые, традиционные, веками сложившиеся нравственные ценности ...

2 Международные рождественские образовательные чтения - церковно-общественный форум в сфере образования, культуры, социального служения и духовно-нравственного просвещения. Проводится в Москве в начале года под почётным председательством Патриарха Московского и всея Руси и собирает более 5 тыс. участников. В 2017 г. в работе Международных Рождественских образовательных чтений прошло более 160 конференций, секций, круглых столов и иных мероприятий. Их тема: «1917 – 2017: уроки столетия». В рамках Чтений 26 января 2017 г. также прошли V Рождественские парламентские встречи, площадкой проведения стала Государственная Дума Федерального Собрания РФ.

3 Цит. по статье В. Троицкого «Слово и филологическое образование: пути восстановления» на сайте: [http://ruskline.ru/analitika/2017/02/16/slovo\\_i\\_filologicheskoe\\_obrazovanie\\_puti\\_vosstanovleniya/#\\_ftn1](http://ruskline.ru/analitika/2017/02/16/slovo_i_filologicheskoe_obrazovanie_puti_vosstanovleniya/#_ftn1)

Посмотрите на современных школьников – большинство обучающихся «залипают» в своих мобильниках в любую удобную минуту, по дороге в школу и из школы, на переменах и прямо на уроках. Домашние задания выполняют, списывая готовые ответы из интернета, не утруждая себя минимальной мыслительной деятельностью. Литературные произведения вообще не читают, ограничиваясь переложением (часто безграмотным) краткого их содержания из того же интернета.

Более-менее цивилизованные родители в мегаполисах с переменным успехом стараются оградить своих отпрысков от разрушающего воздействия мировой паутины, но чаще всего – считают это удобным способом легкого одиннадцатилетнего времяпровождения в школе, ибо рациональное результативное освоение многочисленных перегруженных образовательных программ – физически невозможно. К сожалению, погоня за легким изложением материала в интернете уводит иногда в совершенно другую сторону, т.к. интернет перенасыщен иной соблазнительной информацией, от вездесущей рекламы, до запретных тем. Не секрет, что соцсети изобилуют и однозначно ложной, дезинформирующей пропагандой, да и содержат просто опасный для психики контент. Увы, в нашей стране пока ещё нет ни педагогических, ни каких-либо иных средств защиты детей и подростков от потенциально пагубного воздействия СМИ, нет и действенных механизмов обеспечения безопасности детей в онлайн-пространстве.

Любопытно то, что современную российскую систему образования агрессивно воспринимает и само подрастающее поколение. Вот, например, 17-летняя дочь официального представителя Кремля Дмитрия Пескова Лиза жестко раскритиковала постсоветскую систему школьного образования. В соцсетях появились её довольно резкие высказывания: «Я думаю, что я не единственная, кто считает, что систему образования в России надо менять. Простите, они реально считают, что полезно пытаться записать в себя всю информацию, существующую в этом мире, чтобы потом после судного часа взять и засунуть два пальца в рот?(...) Зачем делать ЕГЭ таким сложным, зная, что ответы на него можно найти любым способом, или, что многие «сдают» его деньгами? Конечно, шпоры существуют во всем мире, но не везде дети относятся к знаниям, дающимся в учебных заведениях, как к тому, что лишь бы списать на экзамене.(...) Нам кажется система образования убита, но воскресить ее можно, и нужно обязательно, дабы поколение Z вернуло получению знаний ценность и интерес»<sup>4</sup>. По её мнению, школа – «это ад какой-то», что школьники в нашей стране впустую тратят 11 школьных лет, а организация выпускных экзаменов и вовсе делает их ненужными.

Возможно, экспрессия юной критиканки сугубо субъективна, т.к. сама она обучается (и вполне успешно) за рубежом и смотрит на нашу страну и свысока и издали. Однако – «лицом к лицу лица не увидать», да и озвученное мнение разделяют тысячи её сверстниц.

Совсем недавно о проблемах образования очень зажигательно и экспрессивно высказался Герман Греф<sup>5</sup>: «Вся модель образования должна быть изменена. Я вообще не верю в онлайн-образование прошлого века. Онлайн-образование должно радикально быть изменено. Оно сейчас пока такое же, как и традиционное. То есть мы перевели систему традиционного образования в онлайн. На наш взгляд, и то, и другое, и те, и другие – лузеры. Онлайн будет использоваться, но содержание образования будет абсолютно другим, и метод образова-

4 Цит. с сайта: [http://www.topnews.ru/news\\_id\\_87344.html](http://www.topnews.ru/news_id_87344.html)

5 На сайте JSON.TV опубликована полная расшифровка выступления Германа Грефа, «Сбербанк России» в рамках Гайдаровского форума-2016, прошедшего в РАНХиГС с 13 по 15 января.



ния будут совершенно другим. Нам нужно успеть поменять модель образования. Причем это нужно сделать не когда-то, это нужно делать вчера, ну хотя бы сегодня нужно это начинать делать. Мы пытаемся воспроизводить старую советскую, абсолютно негодную сегодня модель образования. Напихивание детей огромным количеством знаний. За это время знания мультиплицированы колоссальным образом. И сотрудники системы образования, учителя, родители и дети – в шоке. Оттого, что делать, какую из информации попытаться напихать в этого несчастного, какое количество часов его времени занять, и в какой период времени начать его напихивать всем этим бараклом. На наш взгляд, это очень серьезная развилка<sup>6</sup>.

Впрочем, Греф в своем мнении не оригинален и далеко не первопроходец. Вспомним, хотя бы, программное заявление когда-то сверхоригинального, а ныне забытого, проекта «Детство-2030»<sup>7</sup>: «В условиях инновационного развития общества, а также все возрастающих темпов изменений и инноваций становится очевидным необходимость смены парадигмы образования. Классно-урочная система, организованная предметным и дисциплинарным образом становится неконкурентоспособной в условиях современного развития общества. Необходимые решения и действия: разработка и развитие новых неинституциональных форм образования, развитие образовательных возможностей. Выработка новых оснований образования: смена парадигмы с предметного образования на ориентационное (способность ориентации в мире), переход от получения знаний к приобретению способностей и освоению компетенций»<sup>8</sup>.

Тем не менее, заявление Грефа до сих пор своевременно, хотя и во многом спорно, даже противоречиво – ведь именно советская, «негодная» по мнению Грефа, система была чужда «напихиванию» знаний, давала их в оптимальном объеме. И именно советская система образования считалась лучшей в мире. Неоднозначно можно воспринимать и экспрессию выступающего, считающего школьников «несчастливыми», а знания – «бараклом».

Ещё в 2013 г. контрастно противоположное мнение было озвучено на информационно-образовательном портале «Должен знать»: «3 декабря в видеоблоге Д.А. Медведева некая Елена из Алтайского края «выплеснула» свой крик души. «Уважаемый Дмитрий Анатольевич! Верните нашим детям советскую систему образования! Ведь можно её как то усовершенствовать, сделать единой программу обучения. Хватит экспериментировать, уже все от этого устали: и дети, и учителя, и родители. Дети учатся 11 лет, а часов только прибавилось. Некоторые учатся и по субботам. Это недопустимо, в стране много больных детей и не все выносят такие нагрузки». Присоединяемся целиком и полностью! В прежней системе образования все работали: и учителя, и ученики, и административные работники образования. В нынешней системе большинство её участников лишь «делают вид», что они работают: администраторы делают вид, что управляют, учителя делают вид, что учат, а ученики делают вид, что учатся (не все конечно – есть замечательные исключения, исключения из общего правила). В результате получается такая интересная игра в которой «третьи» (ученики) не нужны «вторым» (учителям), «вторые» на нужны «первым» (администраторам), а «первым» нужны только деньги под предлогами «оптимизации», «экономии», «повы-

шения зарплат» (одних за счет других) и т.п. В этой игре есть ещё один «четвертый» персонаж – родитель, который за всё это платит и, который, обычно за все виноват. Если ученик не выполняет домашние задания – виноват родитель – не уследил. А может в этом ещё виноват и учитель, который плохо объяснил, не создавал атмосферу необходимости выполнения домашних заданий, состоятельности, стремления к успеху? В одной школе учителя так заявляют родителям, что они теперь не кто-нибудь, а «менеджеры образования». Иными словами они обязаны лишь давать знания, а берут их ученики или не берут – это уже не их обязанность»<sup>9</sup>.

Среди педагогов отношение к школе тоже неоднозначное. Большинство считает её заформализованной до идиотизма, т.к. отчетности столько, что успеть выполнить предписания вышестоящего руководства дети только мешают. Уроки становятся пустой потерей времени и о содержании их заботиться не приходится, да и некогда. Не говоря уже о требованиях «на taskивать» и «вдалбливать» учебный материал для успешной подготовки к ЕГЭ.

Автор «комплексно-волнового урока» Михаил Казиник с нескрываемой иронией констатирует: «Современная школа – это школа прошлых веков; школа, которая абсолютно неправомерна. Раньше все было понятно – никаких источников информации, кроме учителей, не было. А сейчас все учителя, с точки зрения знаний, будут посрамлены перед интернетом. Ни один, даже самый замечательный, учитель географии не знает и одной миллиардной доли того, что есть в сети. Любой нормальный ребенок наберет ключевое слово и получит десять миллионов единиц информации, а бедный учитель географии по-прежнему задает прочитать страницу 117 и пересказать её. Абсурд очевиден»<sup>10</sup>.

Неужели это не понимают чиновники от просвещения? Или понимают и предпринимают титанические усилия для совершенствования системы, периодически проводя «работу над ошибками»? Конечно понимают и ведут напряженную работу.

Так Министерство образования и науки РФ ведет целенаправленную и непрерывающуюся работу по созданию объемных документов, программ, концепций и т.п. На его официальном сайте значится их довольно объемный перечень.

Например, с восторгом сообщается общественности, что «...в мае 2014 года в соответствии с поручением Президента РФ разработана и утверждена «Комплексная программа повышения профессионального уровня педагогических работников общеобразовательных организаций». Комплексная программа объединяет основные цели, задачи и мероприятия в области повышения профессионального уровня педагогических работников общеобразовательных организаций, направленные на апробацию и внедрение профессионального стандарта педагога, модернизацию педагогического образования, переход на эффективный контракт и повышение престижа профессии педагога, закрепленные в принятых федеральных программно-целевых документах – государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы, государственной программе Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», Федеральной целевой программе развития образования (ФЦПРО) на 2011 – 2015 годы, концепции федеральной целевой программы развития образования на 2016 – 2020 годы. Основная цель подпрограммы модернизации педагогического образования заключается в обеспечении подготовки педагогических кадров в соответствии с профессиональным стандартом

6 Цит. с сайта: [http://json.tv/ict\\_news\\_read/german\\_gref-sberbank\\_rossii-vystuplenie\\_na\\_gaydarovskom\\_forum-20160121074319](http://json.tv/ict_news_read/german_gref-sberbank_rossii-vystuplenie_na_gaydarovskom_forum-20160121074319)

7 Форсайт-проект «Детство-2030» инициирован в апреле 2008 г. В мае 2010 г. форсайт-проект представлял Россию в Шанхае на международной выставке «Экспо-2010» как инновационная стратегия будущего России.

8 Цит. с сайта: <http://detstvo2030.ru/blog/forsayt-proekt-detstvo-2030/>

9 Портал: <http://dz-online.ru/article/877/>

10 Цит. с сайта: <http://mel.fm/2015/10/12/kazinik>

педагога и федеральными государственными образовательными стандартами общего образования»<sup>11</sup>.

Реализуется уже и ФЦПРО на 2016 – 2020 гг. Среди основных целей и задач которой: создание условий для эффективного развития российского образования, направленного на обеспечение доступности качественного образования, отвечающего требованиям современного инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации; создание и распространение структурных и технологических инноваций в среднем профессиональном и высшем образовании; развитие современных механизмов и технологий общего образования; реализация мер по развитию научно-образовательной и творческой среды в образовательных организациях, развитие эффективной системы дополнительного образования детей; создание инфраструктуры, обеспечивающей условия подготовки кадров для современной экономики; формирование востребованной системы оценки качества образования и образовательных результатов.

Исключительно благие цели и задачи! Теперь посмотрим на один из последних кратких отчетов о реализации ФЦП за 2015 год (данные с открытого сайта ФЦП):

«Государственный заказчик-координатор: Минобрнауки России. Ключевые программные мероприятия в 2015 году. По направлению «капитальные вложения». «Техническое перевооружение Санкт-Петербургского государственного политехнического университета на основе создания Суперкомпьютерного центра, г. Санкт-Петербург» ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный политехнический университет Петра Великого», г. Санкт-Петербург. «Строительство и техническое перевооружение НИОКР-центра Физико-технического института им. А.Ф. Иоффе Российской академии наук, г. Санкт-Петербург» ФГБУН «Физико-технический институт им. А.Ф. Иоффе Российской академии наук», г. Санкт-Петербург. «Реконструкция лабораторного комплекса научно-исследовательского реакторного комплекса «ПИК» ФГБУ «Петербургский институт ядерной физики им. Б.П. Константинова», г. Гатчина, Ленинградская область. «Модернизация инженерно-технических систем обеспечения эксплуатации реактора «ПИК» и работы его научных станций» ФГБУ «Петербургский институт ядерной физики им. Б.П. Константинова», г. Гатчина, Ленинградская область. «Строительство 1-й очереди нанотехнологической лаборатории на базе комплекса зданий научно-технологического центра нанотехнологий, центра синхротронного излучения, специализированного нейтронного центра с их реконструкцией. Реконструкция здания 166, техническое перевооружение здания 190 научно-технологического центра информационных технологий, нанобиотехнологий, когнитивных и социогуманитарных наук», ФГБУ «НИЦ «Курчатовский институт», г. Москва»<sup>12</sup>.

Нет сомнений в важности и значимости этих работ. И наверняка когда-нибудь такая деятельность принесет очень значительные результаты. Может быть. Но какое отношение всё это имеет к школе?

Теперь обратим внимание на расходы по реализации ФЦП.

«На 2015 год заключено 1 503 государственных контракта и соглашения на сумму 21 345,01 млн руб. – 99,8% от объема годовых бюджетных назначений, в том числе по направлению: «капитальные вложения» – 39 контрактов и соглашений на

сумму 2 935,50 млн руб.; НИОКР – 1 310 соглашений на сумму 13 826,82 млн руб.; «прочие нужды» – 154 контракта и соглашения на сумму 4 582,69 млн руб. Стоимость работ, выполняемых в 2015 году, по 1 139 переходящим контрактам прошлых лет составила 16 223,15 млн руб., по заключенным с 1 января 2015 г. 364 контрактам – 5 121,86 млн руб., в том числе по 305 контрактам, длительностью более одного года – 4 083,87 млн руб. Объем финансирования программы в 2015 году за счет средств федерального бюджета составляет 21 390,20 млн руб., в том числе по направлениям: «капитальные вложения» – 2 935,50 млн руб., НИОКР – 13 852,67 млн руб., прочие нужды» – 4 602,03 млн руб. Освоено за 2015 год за счет средств федерального бюджета 21 352,66 млн руб. – 99,8% от годовых бюджетных назначений, в том числе по направлениям: «капитальные вложения» – 2 946,23 млн руб., по направлениям НИОКР – 13 826,82 млн руб., «прочие нужды» – 4 579,61 млн руб. За 2015 год суммарные кассовые расходы государственных заказчиков из федерального бюджета на реализацию программы составили 21 215,40 млн руб. – 99,2% от годовых бюджетных назначений, в том числе по направлениям: «капитальные вложения» – 2 808,97 млн руб., НИОКР – 13 826,82 млн руб., «прочие нужды» – 4 579,61 млн руб.»<sup>13</sup>.

Солідные суммы. Но опять же – что из этого хоть как-то поможет школе, образованию, воспитанию? Просвещению страны в целом?

В статье «Федеральные целевые программы России: проблема координации и пути её решения» автор – Емец М.А. ещё в 2012 году предлагал отказаться от некоторых методов реализации таких программ: «Проблема результативного решения задач, поставленных перед федеральными целевыми программами (ФЦП), является актуальной на современном этапе развития государственного управления в Российской Федерации. В связи с некоторыми сложностями, возникающими в процессе реализации ФЦП, судьба данного инструмента решения комплексных задач государства пока остается под вопросом. Однако сегодня в российской практике нет средств, ему подобных или более эффективных, что дает основание для его дальнейшего развития. Одной из главных причин низкой результативности ФЦП является проблема недостаточной координации деятельности органов исполнительной власти в процессе подготовки и реализации программ. Решением этой проблемы, возможно, станет отказ от института государственного заказчика-координатора»<sup>14</sup>.

Тогда же, в 2012 г., на расширенном заседании коллегии Министерства финансов России В.В. Путин выступил с критикой реализации федеральных целевых программ (ФЦП): «Качество исполнения и результативность такого инструмента развития, как федеральные целевые программы, остаются недостаточно высокими. Я бы даже сказал: просто они невысокие, мягко говоря. (...) Ведомства бьются, бьются за эти финансы по ФЦП, чуть не до драки доходит и до слез, а потом в середине года начинаем смотреть, что происходит – по некоторым программам вообще никакого движения нет»<sup>15</sup>.

Однако ни критика, ни советы остались неслышанными и до сих пор государственный заказчик-координатор Минобрнауки России расходует средства федерального бюджета как считает нужным. И далеко не всегда действия этого министерства оказываются правильными. Т.е. на этом направлении дея-

11 Сайт Министерства образования и науки Российской Федерации: <http://минобрнауки.рф>

12 Сайт: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFinDoc?fcp=414&fin=92&year=2015>

13 Там же.

14 Сайт: Научная библиотека КиберЛенинка: <http://cyberleninka.ru/article/n/federalnye-tselevye-programmy-rossii-problema-koordinatsii-i-puti-ee-resheniya#ixzz4ZfxXcervk>

15 Цит. по сайту <http://www.ria-stk.ru/news/detail.php?ID=63186>

тельности никакой «работы над ошибками» за истекшие пять лет проведено не было.

Скорее – наоборот. Увеличивается количество программ и проектов, увеличивается финансирование, но уменьшается эффективность и результативность.

В качестве примера сошлемся на «Проект 5-100». Это – государственная программа поддержки крупнейших российских вузов. Запущена Минобрнауки России в соответствии с указом В.В. Путина № 599 от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

Цель проекта – повысить престижность российского высшего образования и вывести не менее пяти университетов из числа участников проекта в сотню лучших вузов трёх авторитетных мировых рейтингов: Quacquarelli Symonds, Times Higher Education и Academic Ranking of World Universities.

В 2013 году вышло Постановление Правительства от 16.03.2013 г. № 211 «О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров», по которому на проект до 2017 года выделялось 57,1 млрд руб.: 9 млрд в 2013 году, 10,5 млрд в 2014, 12 млрд в 2015, 12,5 млрд в 2016, 13,1 млрд в 2017. Постановлением Правительства РФ от 31.10.2015 № 1176 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 16 марта 2013 г. № 211» господдержка программы продлевается до 2020 года, а финансирование ведущих университетов в 2016 и 2017 гг. увеличивается до 14,5 млрд (на 2 и 1,4 млрд соответственно). Таким образом, заложенный на проект бюджет в 2013 – 2017 гг. составил 60,5 млрд руб.

Т.е. результатов проекта ещё нет, но ожидание их становится более отдаленным.

Напомним, кстати, что продолжается реализация серьезной финансируемой программы «Развитие образования на 2013 – 2020 годы» (начался второй этап), утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 295, среди целей которой «формирование системы непрерывного образования, позволяющей выстраивать гибкие (модульные) траектории освоения новых компетенций как по запросам населения, так и по заказу организаций».

Кроме этого – ждем с нетерпением исполнения Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в котором говорится о доведении средней заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов к 2018 г. до уровня 200% средней заработной платы в соответствующем регионе.

С не меньшим нетерпением российское учительство ждет результатов «Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 – 2018 годы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 г. № 2190-р.

Можно назвать ещё ряд чрезвычайно важных и нужных документов, например: «Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года», утверждена Распоряжением Правительства РФ от 29.05.2015 г. № 996-р. Разработана во исполнение Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы», в части определения ориентиров государственной политики в сфере воспитания.

Целью Стратегии является определение приоритетов государственной политики в области воспитания и социализации детей, основных направлений и механизмов развития институтов воспитания, формирования общественно-государ-

ственной системы воспитания детей в Российской Федерации, учитывающих интересы детей, актуальные потребности современного российского общества и государства, глобальные вызовы и условия развития страны в мировом сообществе.

Реализация Стратегии обеспечит в числе прочего повышение престижа семьи, отцовства и материнства, сохранение и укрепление традиционных семейных ценностей, повышение общественного авторитета и статуса педагогических и других работников, принимающих активное участие в воспитании детей, укрепление и развитие кадрового потенциала системы воспитания, снижение уровня негативных социальных явлений, повышение уровня информационной безопасности детей»<sup>16</sup>.

Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 – 2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 30.12.2015 г. № 1493, декларирующая «...с учетом современных задач развития Российской Федерации целью государственной политики в сфере патриотического воспитания является создание условий для повышения гражданской ответственности за судьбу страны, повышения уровня консолидации общества для решения задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации, укрепления чувства сопричастности граждан к великой истории и культуре России, обеспечения преемственности поколений россиян, воспитания гражданина, любящего свою Родину и семью, имеющего активную жизненную позицию».

Среди задач этой программы:

- содействие укреплению и развитию общенационального сознания, высокой нравственности, гражданской солидарности россиян, воспитание у граждан чувства гордости за исторические и современные достижения страны, уважения к культуре, традициям и истории населяющих Россию народов, улучшение межэтнических и межконфессиональных отношений, воспитание граждан в духе уважения к Конституции Российской Федерации, законности, нормам социальной жизни, содействие созданию условий для реализации конституционных прав человека, его обязанностей, гражданского и воинского долга;

- активизация интереса к изучению истории России и формирование чувства уважения к прошлому нашей страны, её героическим страницам, в том числе сохранение памяти о подвигах защитников Отечества;

- углубление знаний граждан о событиях, ставших основой государственных праздников и памятных дат России и её регионов;

- повышение интереса граждан к гуманитарным и естественно-географическим наукам;

- развитие у подрастающего поколения чувства гордости, глубокого уважения и почитания к Государственному гербу Российской Федерации, Государственному флагу Российской Федерации, Государственному гимну Российской Федерации, а также к другим, в том числе историческим, символам и памятникам Отечества<sup>17</sup>.

Можно привести ещё значительное количество документов, программ, проектов, в которых также невероятное количество напыщенных фраз, благих намерений, восхитительных прогнозов, рекомендаций и т.п. Но в школе и вузе всё по-прежнему...

Обилие различных документов предполагалось и при принятии нового закона об образовании. Об этом мы говори-

16 Сайт: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/43281.html>

17 Сайт: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_192149/c4db62621953537c7c523aea0c9a96785e1dca937/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192149/c4db62621953537c7c523aea0c9a96785e1dca937/)

ли в одной из предшествующих статей. Напомним: «Минобрнауки России уже при подготовке закона понимало несовершенство многих его положений и готовилось комментировать его. На специальном сайте было отмечено: «Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает принятие 34 постановлений Правительства РФ и 106 приказов Министерства образования и науки. Данные подзаконные акты согласно Плану Министерства образования и науки РФ по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», утвержденному приказом Минобрнауки России от 24.01.2013 г. № 42 (с изм. от 18.03.2013 г. № 189, от 31.05.2013 г. № 416), должны быть приняты к моменту вступления нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в силу – до 1 сентября 2013 года». Почти одновременно с выходом закона и в унисон ему опубликовано Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2012 г. № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»<sup>18</sup>.

Портал «Закон об образовании РФ» представляет общие принципы и задачи этого закона в 2017 – 2016 гг. (именно в такой последовательности – 2017 – 2016) восторженно восклицает: «Последняя редакция закона об образовании, по мнению экспертов, справилась с этими важнейшими задачами на все сто процентов» и «Федеральный закон об образовании в РФ способен внести ясность в любые взаимоотношения между участниками процесса обучения. Все статьи и положения этого акта соответствуют положениям Конституции РФ и духу мирового сообщества, участвующего в международной образовательной системе»<sup>19</sup>.

Какие же положения закона портал считает главенствующими и реализованными на все 100%?

«10 основных принципов нового Закона об образовании.

– Начальное образование предоставляется бесплатно в рамках действующих стандартов. Обучение в школах финансируется из бюджета и не может быть заменено альтернативными коммерческими услугами.

– Государство берёт на себя функцию регулярного мониторинга всех высших учебных заведений, включая коммерческие образовательные институты.

– Результаты, полученные на Едином Государственном Экзамене, после вступления в силу ФЗ 273 будут действительны в течение пяти календарных лет.

– Во всех ВУЗах формируется 10% квота для приёма граждан с ограниченными физическими возможностями. Кроме того, вводится бесплатное обучение на подготовительных отделениях широкой аудитории льготников.

– Обучение в дошкольных учреждениях обретает статус первой ступени начального образования.

– Приём школьников в первый класс должен обеспечиваться местными органами самоуправления. При отсутствии места в конкретной школе власти должны предоставить родителям приемлемую альтернативу.

– Впервые в законодательном порядке в школьное обучение внедряется индивидуальный принцип обучения. Теперь основной задачей педагога становится выявление и развитие конкретных способностей у каждого учащегося.

– Среднее профессиональное образование рассматривается как подготовительная ступень для продолжения учёбы в ВУЗе.

– Высшие учебные заведения вправе присваивать выпускникам степени бакалавра, специалиста и магистра в соответствии со сроком и результатами обучения.

– Учителя получают возможность повышать собственный уровень образования раз в три года. Педагогам предоставляются льготные удлинённые отпуска и право на досрочную пенсию»<sup>20</sup>.

Что из этого перечня соответствует действительности, что является чистой декларацией, а что уже существовало на практике до принятия данного закона, – предоставим судить самим читателям. Так как только родители малышей могут подтвердить или опровергнуть тезис о бесплатности начального образования (принцип 1); ректоры могут рассказать о действенности государственного мониторинга вузов (принцип 2); выпускники учреждений СПО точно скажут, как они подготовились к поступлению в вуз и поступили ли (принцип 8); а учителя порадуются, что теперь смогут получать льготные отпуска и досрочную пенсию (принцип 10), да ещё продемонстрируют как «внедряется индивидуальный принцип обучения» когда «основной задачей педагога становится выявление и развитие конкретных способностей у каждого учащегося» (принцип 7).

Последний (вернее – седьмой в данном списке) принцип особенно впечатляет, ведь если так произойдет на самом деле, то учительство перестанет наконец-то задыхаться от обилия отчетности и начальствующих указаний и займется своим прямым – учительским – делом.

Надежды на позитивные изменения в системе образования окрепли в педагогической среде после недавнего назначения женщины новым министром образования и науки, благие намерения которой всколыхнули общественность своей неоднозначностью.

О том, какие изменения ждут сферу образования и чем планирует руководствоваться в своей работе новый министр образования, было озвучено ТАСС в первом программном интервью сразу после назначения<sup>21</sup>. Отрадно то, что новый министр дала понять, что не является сторонником поспешных преобразований, предпочитая подробно изучить проблему и только потом действовать.

Среди программных заявлений министра – введение для учителя дифференцированной системы должностей: ведущий учитель, старший учитель, учитель. В зависимости от применяемых в рамках каждой градации компетенций. Такая градация должна быть закреплена в профессиональном педагогическом стандарте, над которым уже начата работа, и результаты которого будут постепенно внедряться с 2018 по 2020 гг.

С удовлетворением воспринимается и уже начавшаяся корректировка ЕГЭ: предполагается, что в ближайшие три – четыре года в школу вернется выпускное сочинение, оценивать которое будет снова сама школа и ставить или баллы, или оценки по упрощенной схеме «зачет – незачет».

При этом министр достаточно резко определила свою позицию: «Понятно, что мы будем идти по пути ЕГЭ. Однако хочу ещё раз подчеркнуть, что предела совершенству быть не может. Но я не думаю, что будут какие-то кардинальные изменения, будет отшлифовываться то, что уже есть, в частности сокращение тестовой части. И я ещё раз повторю, что буду делать все возможное, чтобы никаких натаскиваний на ЕГЭ не было после уроков, потому что если программа

18 Скрышников А.В., Долгов А.П., Долгов К.А. Краткий обзор критики нового Закона об образовании // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 4 (71). – С. 125-131

19 Портал: <http://zakon-ob-obrazovanii.ru/>

20 Там же.

21 Сайт ТАСС: <http://tass.ru/opinions/interviews/3615515>

пройдена, то страха на экзамене просто не должно быть». И ещё «Не является ЕГЭ критерием оценки работы в школе, я ещё раз это подчеркиваю. Он никогда не сможет описать состояние школы сегодня, а раз так, то этого не стоит делать и в таком ключе. Это необъективно. Нужно разрабатывать самой школе модели самообследования»<sup>22</sup>.

Достаточно грамотно (по нашему мнению) и убедительно министр озвучила свою позицию по отношению к недавно введённому курсу «Основы религиозных культур и светской этики», подчеркнув деликатность подхода к его преподаванию и заверив «Прежде всего мы исходим из того, что курс направлен на формирование нравственных и культурных ценностей человека»<sup>23</sup>.

Своеобразным нововведением можно считать и мониторинг эффективности колледжей – настораживает в этом действии то, что по результатам мониторинга могут последовать некие репрессивные меры, реорганизация или закрытие каких-либо образовательных учреждений.

Во время интервью ТАСС прозвучал и довольно забавный, если не сказать, провокационный, вопрос об отношении к предложению запретить детям чиновников обучаться за рубежом<sup>24</sup>. Очень осторожно министр ответила: «У наших граждан сфера образования всегда была одним из приоритетов, включая и образование за границей».

Несколько позже, в этом году, но также на пресс-конференции ТАСС, глава Минобрнауки РФ сообщила ещё об одном нововведении – может появиться в школах и детских садах должность тьютора, который будет помогать работать с детьми с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) в неспециализированных детских учреждениях: «Мы хотим попытаться в школах и детских садах ввести тьюторов, помощников учителей, чтобы можно было обучать в классах не одного-двух детей с ОВЗ, а как минимум трех»<sup>25</sup>, – сказала министр.

Кроме того, с 2016 года в России вступил в силу федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) начальной школы для детей-инвалидов. Его целью является обеспечение равных возможностей для детей с ограниченными возможностями здоровья при получении школьного образования и создание для этого оптимальных условий. По информации Минобрнауки РФ, сегодня 20% школ используют инклюзивное обучение, где дети с ОВЗ учатся в обычных классах.

В целом позиция Минобрнауки России и министра кажется очень убедительной и обнадеживающей. Но будет ли всё задуманное на благо школе, учителям, школьникам, студентам? Не возникает ли подозрение, что может оказаться пророческим изречение «Благими намерениями дорога в ад вымощена»? Будем надеяться на лучшее.

Впрочем инициативная общественность более доверяет собственным силам, нежели министерским обещаниям, цену которым общество знает по печальному учительскому опыту. Может быть, из-за этого недоверия сегодня активизируются педагогические сообщества, инициативные группы, проводятся многочисленные конференции, посвященные злободневным проблемам образования.

22 Там же.

23 Там же.

24 В августе прошлого года предложение законодательно запретить детям чиновников проходить обучение за границей было направлено спикеру Госдумы и главам всех четырех думских фракций. Автор инициативы, президент Ассоциации предпринимателей по развитию бизнес-патриотизма «Аванти» Рахман Янсуков, считает, что получение образования детьми российских госслужащих в вузах РФ позволит им больше узнать о плюсах и минусах отечественной системы образования и эффективнее заниматься ее улучшением.

25 Сайт ТАСС: <http://tass.ru/obschestvo/3966464>

Например, недавно в Петербургском Доме ученых на Дворцовой набережной состоялась учредительная конференция «Гражданского комитета поддержки и развития образования и науки». Новая общественная организация призвана «помочь здоровой части российской политической элиты вернуть российское образование и науку на естественный для российской цивилизационной траектории путь развития»<sup>26</sup>.

Будем надеяться и на естественный путь развития и на «здоровую часть российской политической элиты».

#### Пристайный библиографический список

1. Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. Образовательные инициативы современной России // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2013. – № 1-2 (29-30).
2. Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. Концепция новой школы в современном правовом поле // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 8 (51).
3. Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. Об отдельных аспектах правового регулирования образовательного процесса // Евразийский журнал. 2011. – № 2. (45).
4. Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа»: перспективы. «Педагогическое образование: вызовы XXI века»: материалы III Международной научно-практической конференции, посвященной памяти В.А. Слостенина. В 2-х чч. Курск, 2012. Часть I.
5. Долгов А.П., Долгов К.А., Скрыпников А.В. О некоторых правовых аспектах современных образовательных инициатив // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 4 (59).
6. Михальцова Л.Ф. Современные тенденции развития профессионального образования: колл. монография / А.Д. Копытов, М.П. Пальянов, С.М. Редлих и др. – Томск: Томский ЦНТИ, 2009.
7. Надеев Р.К. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. – 2001. – № 5.
8. Пашенцев Д.А. Модернизация и право в современной России // Евразийский юридический журнал. – 2010. – № 11.
9. Скрыпников А.В., Долгов А.П., Долгов К.А. Краткий обзор критики нового Закона об образовании // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 4 (71).
10. Терентьева А.И. Образовательный процесс современного вуза как ресурс развития политической культуры студентов: монография. – СПб.: Лема, 2010.

26 Цит. с сайта: [http://ruskline.ru/news\\_rl/2017/02/11/peterburgskie\\_obwestvenniki\\_namereny\\_vliyat\\_na\\_gosudarstvennyu\\_politiku\\_v\\_sfere\\_obrazovaniya\\_i\\_nauki/](http://ruskline.ru/news_rl/2017/02/11/peterburgskie_obwestvenniki_namereny_vliyat_na_gosudarstvennyu_politiku_v_sfere_obrazovaniya_i_nauki/)

## ГАНБАТ Оюунтуяа

аспирантка кафедры истории и теории социологии Санкт-Петербургского государственного университета

### МИРОПОДДЕРЖИВАЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МОНГОЛЬСКИХ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ: ОПЫТ, ОЦЕНКИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Участие монгольских военнослужащих в мироподдерживающей деятельности по мандату ООН является не только ценным вкладом в стабилизацию мирового порядка. Оно формирует тенденции, позитивно влияющие на улучшение социальных, экономических, социально-культурных отношений военнослужащих. В настоящее время в общественной психологии Монголии преобладает позитивное отношение к мироподдерживающей деятельности. Однако в случае повышения рисков для жизни или гибели монгольских военнослужащих есть вероятность серьезных изменений в общественной психологии, о чем свидетельствует международный опыт. Цель настоящей статьи (основное содержание которой ранее опубликовано на монгольском языке) заключается в том, чтобы подвести итоги социологического анализа мироподдерживающей деятельности монгольских военнослужащих.

Ключевые слова: мироподдерживающая деятельность, военнослужащие, общественная психология, психологическая подготовка, риск, Организация Объединенных Наций (ООН).

## GANBAT Oyuntuya

postgraduate student of sub-faculty of History and Sociology theory, St. Petersburg State University

### MONGOLIAN MILITARY OFFICIALS PEACEKEEPING OPERATIONS: EXPERIENCE, EVALUATION AND PROSPECTS

Participation of Mongolian troops in peacekeeping operations under a UN mandate is not only a valuable contribution to the stabilization of world order. It creates trends, positively influencing the improvement of social, economic, socio-cultural relations personnel. Currently, Mongolia social psychology prevails peacekeeping operations positive attitude to work. However, in case of increase of the risk to the life or death of the Mongolian troops there is a possibility of serious changes in social psychology, as evidenced by international experience. The purpose of this article (the main content of which was published earlier in the Mongolian language [link to source]) is to sum up the results of the sociological analysis peacekeeping operations Mongol military activity.

Keywords: peacekeeping operations, Military officials, social psychology, psychological preparation, the risk, United Nations (UN).



Ганбат О.

*Военное оружие – ничто без человека, человек – никто без души и воли сражаться.  
Эрнест Джозеф Кинг*

С началом XXI века, ввиду глобализации социальной жизни, организации второго типа (Союзы, связанные с международным сотрудничеством) каким-либо образом связываются с такими крупнейшими организациями как Организация Объединенных Наций. Хотя в любом смысле ООН и не является «мировым правительством», то обстоятельство, что в ее состав входит более 150 стран-членов, свидетельствует о становлении сильной интеграции всей мировой системы. Разумеется, на ее деятельность влияют материальные и моральные нарушения, наносящие ущерб мировому социальному порядку.

С началом мироподдерживающей деятельности во многих странах мира создана мировая интеграция, более того, внесен ценный вклад с подключением к мировой глобализации. В общей сложности было проведено 16 мероприятий мироподдерживающей деятельности, организованной со стороны ООН, в частности, в Европе – 3, Америке – 1, Африке – 7, на Ближнем Востоке – 3, Азии – 2. Ни Национальный Союз, ни ООН самостоятельно почти не сможет защитить и укрепить мир. Ее вооруженная сила малочисленна и состоит из военнослужащих стран-участников.

Существует несколько причин, по которым Монголия начала участвовать в мироподдерживающей деятельности ООН.

Начало обучения офицеров вооруженных сил Монголии в курсах военных наблюдателей, организованных с 1998 года Департаментом мироподдерживающей деятельности ООН

при поддержке ООН положило начало участию Монголии в данной деятельности. Весной 1999 года Генеральным штабом Вооруженных сил (ГШВС) Монголии был разработан проект «Меморандум взаимопонимания между Правительством Монголии и ООН по вопросу вклада в систему постоянной силы ООН» и предоставлен в Министерство внешних дел. На основании этого 28 июля 1999 года Правительством Монголии и Департаментом миротворческих операций ООН было утверждено постановление № 115 «Об участии в миротворческих миссиях».

Соглашение с ООН было заключено на основе подбора людей, желающих участвовать в миротворческих миссиях на добровольной основе со стороны Монголии.

Принятие мер по участию их в миротворческих миссиях было согласовано в соответствии с практикой ООН на соответствующих условиях.

Разработка документов по вопросам обеспечения подготовки, готовности специалистов, участвующих в миротворческих миссиях ООН со стороны Монголии, организация работы по подготовке групп миротворцев, опирающиеся на международное сотрудничество, внутренние ресурсы и поручение реализации данной деятельности Министерству внешних дел и Министерству Обороны поставили начало участию Монголии в мироподдерживающей деятельности.

Сегодня в Монголии мало людей, которые не интересуются международной мироподдерживающей (миротворческой) деятельностью, в особенности, участием в ней монгольских военнослужащих. В этом тоже есть свой смысл. За прошедшие 14 лет души многих сотен наших матерей и отцов были направ-

лены на такие далекие страны, как Ирак, Сьерра-Леон, Афганистан, Чад, Судан, в беспокойстве за военнослужащих. Да и сейчас несколько сотен отцов, матерей, жен и детей находятся в ожидании весточек, совершая ритуал преподнесения чая в направлении их нахождения. Провожая сына, мужа, отца в далекие страны, они признавали с почётом миссию сына, мужа, отца, участвующих от имени своей Родины.

Выдачу ООН мандата команде вооруженных сил Монголии для выполнения миссии в горячих точках мира от своей имени необходимо рассмотреть в связи с первым примерным выполнением своей обязанности нашими военнослужащими в Ираке.

Вернувшиеся офицеры, прапорщики, работавшие в Ираке по направлению высшей военной миссии, в настоящее время определяют внешний вид частей, подразделений, и это, будто доказывает о верности высказывания одного военного деятеля «проверка сражением дает возможность очистить «человека-железа» от эрозии». В этом смысле они являются составной частью, которая вносит определенный вклад в реализацию государственной военной политики по приобретению собственной компактной, искусной вооруженной силы.

В мироподдерживающих и других международных миссиях ООН военнослужащие и военные группы Монголии начали участвовать официально с 2002 года по решению Правительства, и по состоянию марта 2015 года было направлено в общей сложности около 12000 военнослужащих<sup>1</sup>. Хотя направление данных 12000 (по совпадающим цифрам) военнослужащих дало им возможность повысить профессиональный навык, возможность приобретения опыта, психологических и экономических ресурсов, считаем, что в дальнейшем перед нами стоит задача изучения мироподдерживающей деятельности, международной военной операции, социально-психологической тенденции военнослужащих, участвующих в них, а также происходящих с ними изменений.

В военных командах Монголии по мандату ООН в миротворческих и других международных операциях принимали участие военнослужащие в следующем количестве:

1. «UNMIL» (Миротворческая миссия ООН в Сьерра Леон) 2005-2010 гг., 2300 офицеров, прапорщиков, военнослужащих по контракту) в том числе 39 военнослужащих женщин;

2. «MINURCAT» (Миротворческая миссия ООН в Чаде, Центральноафриканская республика) 2009-2010 гг. 528 офицеров, прапорщиков, военнослужащих по контракту

3. «UNAMID» (Миротворческая миссия ООН) АС в регионе Дарфур Республики Судан/ с октября в военной команде полевого госпиталя 2 уровня выполнили долг 68 военнослужащих, всего 5 команд в составе 340 военнослужащих. В настоящее время 6 смена успешно выполняет свою миссию.

4. «UNMISS» (Миротворческая миссия ООН в Южном Судане) с августа 2011 года 3 военные команды по 850, всего 2550 военнослужащих выполнили свою миссию. В настоящее время 4 смена успешно выполняет свою миссию.

5. «Иракская свобода» (Иракская международная военная миссия) 2003-2008 гг. В 10 смене участвовали 1194 офицеров, прапорщиков, военнослужащих по контракту

6. Военная миссия в Афганистане:

– Подвижная учебная группа. Начиная с октября 2003 года в 13 смене выполнили миссию 265 военнослужащих и продолжается в настоящее время;

– «Стабильная свобода» с ноября 2009 года в 10 смене 1252 военнослужащих выполнили миротворческую миссию. В настоящее время 11 смена военнослужащих продолжает выполнять миссию;

– С 2009 года 4 сменой в количестве 160 военнослужащих выполнена миссия на военной базе «ФАЙЗАБАД» ФРГ, в охранной службе аэропорта. Начиная с 5 смены охрана базы

«ФАЙЗАБАД» стала патрульной ротой, и в 4 смене выполнили миссию 634 военнослужащих;

– Учебная группа технического обслуживания вертолетов. Начиная с 2010 года в 7 смене выполнили миссию 42 военнослужащих;

– Взвод охраны летной полосы международного аэропорта города Кабул совместно с Бельгийским Королевством. Начиная с 2011 года в 6 смене выполнили миссию 315 военнослужащих;

– Международная военная миссия «KFOR» НАТО Республики Косово. В 2005-2006 годах выполнили миссию 72 военнослужащих<sup>2</sup>.

Хотя Монголия участвует в данных рискованных миссиях, хотя нет случаев гибели военнослужащих и ущерба их здоровью, в дальнейшем необходимо принять меры по предотвращению, усовершенствованию и улучшению политики и деятельности в данном направлении, и это является одним из актуальных социальных вопросов.

Скучность научно-исследовательских материалов, литературы о миротворческих операциях создает нехватку данных видов информации для общественности, граждан, для обмена информацией.

Участие значительного количества военнослужащих в операциях по поддержанию мира и других международных миссиях находится в центре внимания социологов. Прежде всего, операции по поддержанию мира необходимо рассмотреть как социальное явление. Помимо этого, необходимо объяснить процессы государственной политики, направленной на миротворческую миссию, правовых документов, реализующих их, стадий их реализации.

Изучение данных процессов даст возможность изучения возможных рисков, ущерба, социально-психологических изменений, которые могут возникнуть в процессе миротворческой операции и прочих международных миссий, и, приобретя предварительные знания и представления о взаимопонимании и сотрудничестве с гражданами и организациями в сложившихся подобных обстоятельствах, возможно будет устранить негативные воздействия, оказывающие влияние на репутацию Вооруженных сил, на их социальный статус. И в этом заключается главное значение.

#### **Правовое регулирование миротворческих операций**

Законодательное регулирование правового положения миротворческой миссии ООН является гарантией стабильной деятельности в обществе. Также с 2011 года в рамках оборонного сектора в следующих документах определены следующие программы: Программа мероприятий Правительства, которые будут реализованы в 2012-2016 гг. Ведущее направление деятельности Министерства обороны. Программа развития Вооруженных сил до 2015 года. В частности, в ведущем направлении деятельности Министерства обороны упоминается: «Перестроить состав, организацию Вооруженных сил, увеличить способность участия в международных миротворческих миссиях военных частей, количеств подразделений, способных выполнить военную и особую роль составом и составляющим мирного времени...».

Также миротворческая операция регулируется следующими актами:

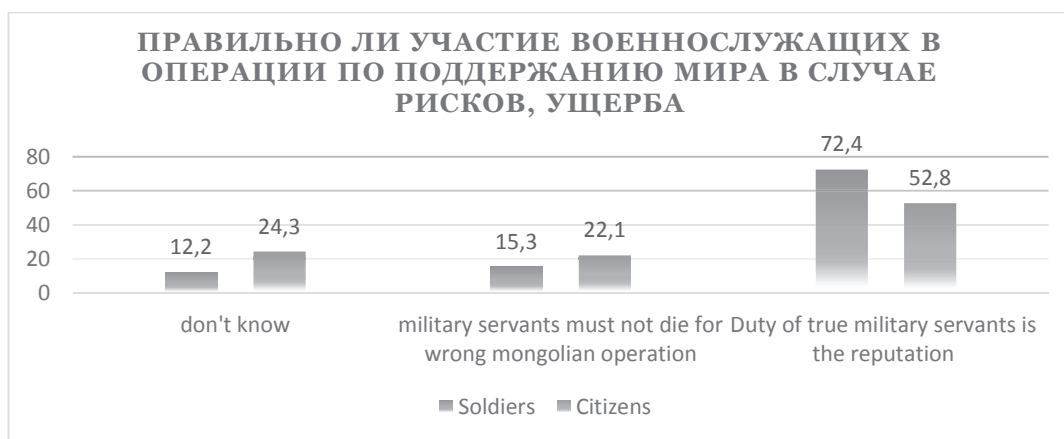
– Конституция Монголии (1992), которая гласит: «Монголия имеет вооруженные силы для своей защиты»;

– Основы государственной военной политики (1998), предписывающие необходимость «оказывать поддержку в деятельности ООН, выполнять обязанность в рамках миротворческих сил»;

1 Отчёт Научно-исследовательского Института Вооруженных сил, 2015. - С. 29.

2 Бямбажав Ц. Выступление начальника Генерального Штаба Вооруженных сил, генерал-лейтенанта, посвященное «Празднику дня вооруженных сил». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gsmaf.gov.mn/index.php?id=375> (дата обращения: 20.03.2015).

График 1



– Меморандум о взаимопонимании между Организацией Объединенных Наций и Монголией (1999), который обязывает «принимать участие военным командам и военнослужащим в системе постоянной силы ООН»;

– Закон о Вооруженных силах (2002), который указывает на необходимость «участвовать в международных миротворческих миссиях»;

– Закон об участии в миротворческих операциях (2010), нацеленный на «урегулирование всех видов отношений, связанных с участием в миротворческих операциях».

На основании данного исследования можно сделать следующие выводы:

#### До операции

Хотя большинство граждан и военнослужащих считают (см. график 1), что участие в данных миссиях является их долгом и правильно продолжать участвовать в случае возникновения рисков, необходима реализация таких вопросов, как хорошо спланированные организационные работы по уменьшению рисков, социальное страхование, выдача 10% возмещения по деятельности, увеличение тарифной ставки по условию, улучшение качества учебы и тренировок и уменьшение 40% правительственного налога от деятельности на 20% (по состоянию 2012 г.).

Анализ исследования показывает следующую статистику:

91,2% процентов респондентов поддерживают хорошее качество учебы; 62,3 % имеют хорошую и 30,7%, – удовлетворительную психологическую готовность; 90,8% хорошо изучали этический порядок военнослужащих, выполняющих обязательства в зарубежных странах, со статической психологией – 78,4%; приобрели знание по защите от стресса при постижении опасных ситуаций – 83,3%. По результатам проведения исследования психического состояния военнослужащих до и после воинской службы видно, что доля военнослужащих, которым показана необходимость обращения к психологической помощи после прохождения службы за рубежом, составляет 85,5%.

#### Во время службы и после

Звание военнослужащих, включенных в опрос: старшина – 30%, старший сержант – 25%, лейтенант 10%, старший лейтенант 15%, капитан 5%, майор 5%, подполковник и полковник занимают 5%. Исследование показывает, что в деятельности участвуют военнослужащие нижнего ранга и старший командный состав.

Образование военнослужащих, участвующих в исследовании: с начальным военным образованием – 45,9%, со средним военным образованием – 14,1%, с высшим военным образованием – 40,0%, что свидетельствует о низком уровне образования военнослужащих, участвующих в данных операциях. Здесь заметно, что уровень образования сильно влияет на адаптацию в условиях местности. В частности, «они часто

делают ошибки при выдаче отчета результата процесса деятельности, и это искажает процесс работы», – говорил один полковник роты. Такой уровень образования, как культура речи и культура письма защищают от негативных проявлений и являются обстоятельством их предупреждения как для самих военнослужащих, так и в отношении других.

#### Пол военнослужащих

В мироподдерживающей деятельности женщины-военнослужащие занимают 5%, мужчины – 95%. Женщин отправляют в мироподдерживающую деятельность в малом количестве, и они выполняют долг в большинстве случаев в медицинских и психологических направлениях. Женщины военнослужащие в процессе деятельности быстро устают и страдают бессонницей, скучают по дому (ностальгия). И эти явления могут быть основными причинами отправления их в малом количестве.

Изучение удовлетворенности военнослужащих показывает, что 50% из них были очень удовлетворены, 44,4% удовлетворены, 5,6% не очень удовлетворены. Большинство военнослужащих, которые были очень удовлетворены своими действиями выражены тем, что они проявляя силу и волю, выполнили свои обязательства перед родиной без риска и гордятся собой и родиной (см. диаграмму 1).

Мнение 5,6% военнослужащих связано с тем, что они прошли службу в местах повышенного риска и в высокотемпературных условиях. Те военнослужащие, которые выразили свое мнение как «очень удовлетворены», являются военнослужащими, которые участвовали в мироподдерживающей деятельности в 2003-2007 гг. И они высказали следующее:

– При приезде в настоящую страну увидели высокую организованность деятельности, организованной ООН.

– Требовали высокую психологическую подготовленность военнослужащие при постижении внезапного нападения.

– Полностью обеспечено спокойствие для семей военнослужащих.

– Семьи постоянно информировались о текущих обстоятельствах места службы (страны).

– Военнослужащие, освоившие опыт по мере неоднократного участия в мироподдерживающей деятельности в Ираке, отправлены повторно.

– Участие одного и того же военнослужащего в мироподдерживающей деятельности в Ираке 2-3 раза, и приобретенные ими знания по обычаям народа и климату привели к положительным результатам в адаптации в данной стране.

Из графика исследования видно, что процент отвечающих, что температура «очень высокая» занимает 34,6%, и это в первую очередь, влияет на процесс адаптации к климату данной среды. Кстати, Монгольские войска быстро адаптируются по сравнению с военнослужащими других стран.

Второй фактор для адаптации – это «знание языка солдата», которому отвечают 29 % военнослужащих. По их мнению,



Диаграмма 1

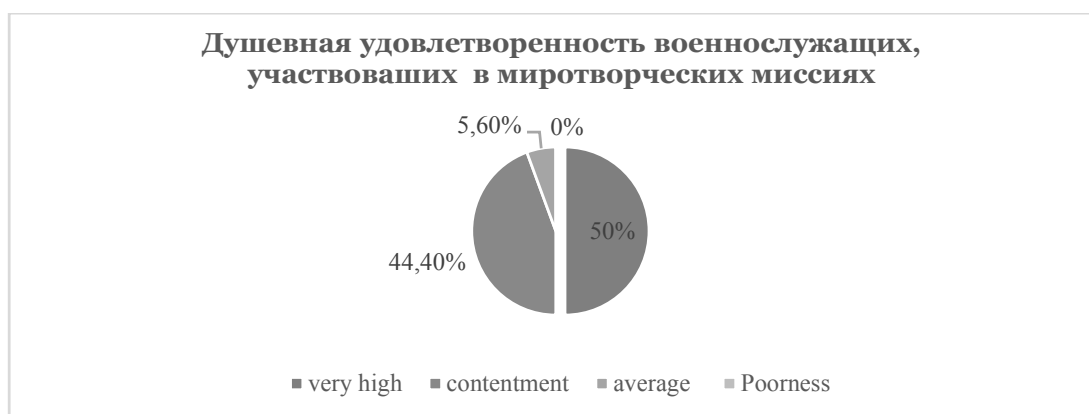
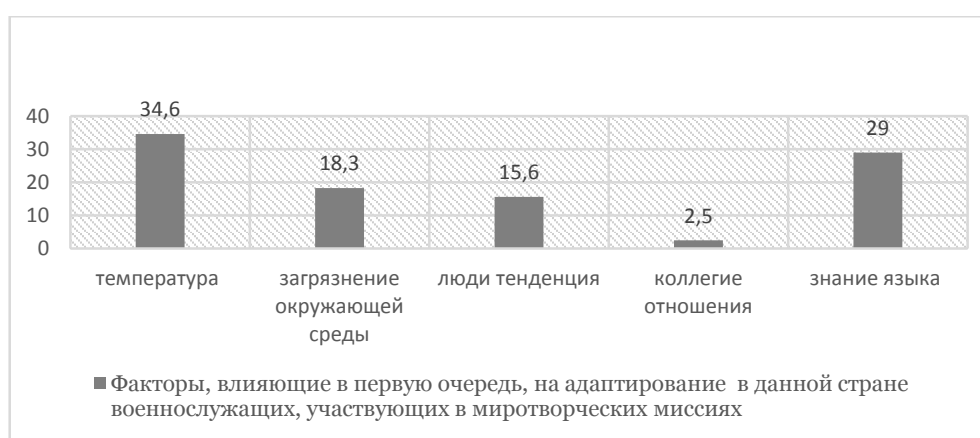


График 2



незнание языка создает трудности в отношении выполнения обязательств и адаптации в данной местности (см. график 2).

Критериями, оказывающими позитивное влияние на военнослужащих, проходящих службу за рубежом, являются физическое развитие, профессиональный навык и социально-культурные изменения, и это показывает относительно высокие показатели данного исследования. А тенденции, оказывающие негативное влияние после возвращения на родину выглядят как психологическое ухудшение здоровья, которое выражается такими психическими процессами как боязнь, пугливость, забывчивость, а также такими негативными симптомами, как головокружение, тошнота, простуда и т.п.

Если обобщить результаты вышеуказанного исследования:

– В психологическом отношении происходят изменения. Фактором, напрягающим психику военнослужащих, является постоянная боязнь о том, как бы его не постигло внешнее нападение, и в случае свершения нападения – тревога «душевного страха» о благополучном возвращении на родину, к семье.

– Большинство военнослужащих считают, что в отношении здоровья для адаптации в высокотемпературных условиях требуется значительное время, и после возвращения на родину чувствуются происходящие изменения. Они выражаются в головокружении, усталости, головной боли, значительной одышке из-за применения защитных лекарств, в большинстве случаев, замечается процесс забывания.

– 54,8% военнослужащих считают, что участие в миротворческих операциях оказало позитивное влияние, и это является хорошим результатом. Они отвечают, что на адаптацию к климату данной местности оказали влияние ранние подъемы по утрам, военные подготовки и постоянные тренировки. Позитивное влияние на военнослужащих оказывают физические и силовые соревнования, состязания между подразделениями

и ротами, которые организовываются совместно с военнослужащими других стран.

– Самый высокий показатель (или 75,9%) занимает опрос о позитивном влиянии на профессиональное мастерство и навык. Разумеется, от военнослужащих, участвующих в международных операциях, требуется подготовка высшей степени, и после возвращения на родину они получают определенный стимул, возмещение, повышение звания и тем самым эта деятельность становится основанием повышения карьеры и квалификации.

– 70,1% ответили, что участие в мироподдерживающей деятельности принесло положительное влияние на социальную культуру. Из этого можно сделать вывод, что у военнослужащих, которые участвовали в мироподдерживающей деятельности с целью повышения репутации страны, уровня своей семейной жизни, уровень жизнеспособности относительно повысился, поднялся занимаемый статус в семье. С возвращением на родину они получали определенные денежные премии, которые оказывали влияние на улучшение уровня жизни. У них расширен круг друзей в рамках международной миссии, повысилось знание языка, и все это создает основные условия для дальнейшего их участия в мироподдерживающей деятельности (см. таблицу 1).

Если перечислить значения участия военнослужащих в миротворческих миссиях, а также риски, которые могут возникнуть в ходе операции и после, то можно выделить следующие особенности.

Причины участия в операции по поддержанию мира:

Экономические причины.

Причины повышения профессиональных навыков, карьеры.

Причины ознакомления с новой страной, приобретения новых друзей.



## КАНЫШЕВА Ольга Альбертовна

доцент кафедры социально-гуманитарных наук Российского государственного гидрометеорологического университета, кандидат философских наук

### ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ И ВЛАСТЬ: «ВЧЕРА» И «СЕГОДНЯ» ПОСТСОВЕТСКОЙ ПУСТЫНИ

*Прошлое и настоящее России тесным образом связано с интеллигенцией, ее стоянием на страже Истины, чего бы ей этого ни стоило. Природа власти демонична, задача же интеллигенции укротить этого демона движением мысли.*

*Ключевые слова: Интеллигенция, власть, постсоветский человек, демонизм.*

## KANYSHEVA Olga Albertovna

associate professor of Social and Human Sciences sub-faculty of Russian State Hydrometeorological University

### INTELLECTUALS AND POWER: «YESTERDAY» AND «TODAY» OF POST-SOVIET «DESERT»

*Past and present of Russia is closely connected with the intelligentsia, with her standing guard for the Truth, why would she do this at any cost. The nature of power is demonic, the task of in-telligence to tame this demon thought movement.*

*Keywords: Intellectuals, power, post-Soviet people, the demonic.*



Каньшева О. А.

*Опустынивание земли может идти вместе как с целями достижения высочайших жизненных стандартов людей, так и с организацией однообразного состояния счастья для всех людей. ... (О)пустынивание это вовсе не простое запесочивание. Опустынивание это разгоняющееся на все более высоких оборотах изгнание Мнемозины».*

*Мартин Хайдеггер*

*Что зовется мышлением?*

Отношение власти и интеллигенции складывается исторически на принципах взаимной антипатии в России: ни та, ни другая сторона не признают друг друга накануне революции 1917 г., так и после нее: сначала за ней гоняется полиция, затем – милиция, режимы меняются, а отношение, по-прежнему, недоверительное.

Участники сборника «Вех» критикуют марксистскую идеологическую установку революционной интеллигенции, которая опирается на принцип «безусловного примата общественных форм»<sup>1</sup>, полагая ее бесплодной и неспособной привести к освобождению народа. Участники сборника считают необходимым признать примат «духовной жизни над внешними формами общежития», так как она «...есть единственная творческая сила человеческого бытия и что она, а не самодовлеющие начала политического порядка, является единственно прочным базисом для всякого общественного строительства»<sup>2</sup>. (М. Гершензон) Революция 1905-6 гг. явилась толчком к созданию Вех, в которых подвергается критике духовные основы интеллигенции и ощущается тревога перед будущим России.

Н.А. Бердяев сравнивает интеллигенцию и интеллигентщину, которая представляет собой замкнутую жизнь под двойным давлением «давлением казенщины внешней – реакционной власти, и казенщины внутренней – инертности мысли

и консервативности чувств»<sup>3</sup>. Интеллигенция разделилась на два лагеря, где один из лагерей не признает самостоятельного значения философии, подчиняя ее утилитарно-общественным целям. «Исключительное, деспотическое господство утилитарно-морального критерия, столь же исключительное, давящее господство народолюбия и пролетаролюбия, поклонение народу», его пользе и интересам, духовная подавленность политическим деспотизмом – все это вело к тому, что уровень философской культуры оказался у нас очень низким, философские знания и философское развитие были очень мало распространены в среде нашей интеллигенции»<sup>4</sup>. При этом интеллигент, который мало уделял внимание народному делу, проявлял равнодушие к интересам крестьян и рабочих, считался безнравственным, тем более, что если при этом он отдавался философскому творчеству. Поэтому можно с уверенностью сказать, что русская интеллигенция в лице Н.К. Михайловского и других, воздерживались от философского и художественного творчества, от чтения книг и увеличения знаний, интересы политики преобладали над интересами производства и творчества.

Материализм был низкой формой философствования. Интеллигенцию не интересует вопрос возможна ли метафизика, а интересует лишь то, «не повредит ли метафизика интересам народа, не отвлечет ли от борьбы самодержавием и от служения пролетариату»<sup>5</sup>.

Итак, русская интеллигенция уничтожила интерес к истине, показала свой корыстный интерес в служении истине, соблазнилась великим инквизитором, ради счастья людей, что привело к убийству боголюбия во имя человеколюбия, а вернее, человекопоклонства. «Во имя ложного человеколюбия и народолюбия у нас выработался в отношении к философским исканиям и течениям метод заподозривания и сыска. По существу в область философии никто не входил; народникам

1 Вехи: сб. статей о русской интеллигенции. - М., 1909. - С. II.

2 Там же.

3 Там же. С. 1.

4 Там же. С. 2.

5 Там же. С. 6.

запрещала входить ложная любовь к крестьянству, марксистам – ложная любовь к пролетариату»<sup>6</sup>. Интеллигенция разделилась на два рукава: на правых и левых, на буржуазную и пролетарскую философию, на вредную и полезную.

Русские марксисты взяли из экономического материализма классовый аспект, отодвинув на задний план производственно-созидательный момент; они верили в возможность достигнуть социалистического конца в России быстрее, чем на Западе.

Другая часть интеллигенции, такие как славянофилы, почвенники, религиозные философы продолжают великие традиции Платона, немецкой классики. При этом они переходят от идеализма к онтологическому реализму, к восполнению европейской философии, которая утратила живое бытие. Это, возможно, задатки нового философского пути.

Помирить два лагеря возможно в жажде целостного мирозерцания, органического слияния Истины и Добра, Знания и Веры. Творчество Вл. Соловьева и С. Трубецкого поднимают русскую философию на высокий философский уровень: они одновременно и носители мирового философского духа, и национальные философы.

Тупик марксистской философии в подмене понятий: свобода, личность, прогресс, соборность, справедливость в контексте фанатизма и атеизма революционной интеллигенции являются аберрацией сознания.

Нелюбовь к разуму свойственна обоим лагерям, что говорит о необходимости философской объективации. Самое главное: признание самоценности истины. Русская интеллигенция носит на себе печать самовластия, к которому прибавилось атеистическое сознание, человекопоклонство. «Мы освободимся от внешнего гнета лишь тогда, когда освободимся от внутреннего рабства. Т.-е. возложим на себя ответственность и перестанем во всем винить внешние силы. Тогда народится новая душа интеллигенции»<sup>7</sup>.

Россия после революции 1905 г. переживает депрессию духовную, политическую, разочаровывается как в славянофильстве, так и в западничестве. Интеллигенция сыграла решающую роль в революции. «Она духовно оформляла инстинктивные стремления масс, зажигала их своим энтузиазмом, словом, была нервами и мозгом гигантского тела революции»<sup>8</sup>.

Отцом русской интеллигенции является Петр I, который прорубил окно в Европу, откуда идет европейская образованность и просвещение. Характер русской интеллигенции складывается под влиянием внешнего и внутреннего факторов. Внешний фактор это полицейский пресс, который загнал русскую интеллигенцию в подполье, а внутренний – духовное мировоззрение, которое выстраивается на отношении ее к религии. Черты русской интеллигенции формируются под влиянием христианства, которое сопровождается правительственными репрессиями, что создает черты мученичества и исповедничества, а с другой сопровождается оторванностью от реальности, что рождает мечтательность, прекраснотушность, утопизм. Русская интеллигенция, по словам Герцена, чужда мещанству и земной жизни. «Известная неотмирность, эсхатологическая мечта о Граде Божием, о грядущем царстве правды (под разными социалистическим псевдонимами) и затем стремление ко спасению человечества – если не от греха, то от страданий – составляют, как известно, неизменные и отличительные особенности русской интеллигенции»<sup>9</sup>. Напри-

мер, Добролюбов и Чернышевский воспитывались в религиозных семьях духовных лиц, сохраняют свой нравственный облик. Русской интеллигенции свойственно чувство вины перед народом, жертвенность, аскетичность, что подчеркивает ее неотмирность. Но современное поколение интеллигенции заражается атеизмом, который связан с образованностью и просвещением. Русский атеизм сопровождается верой в науку, которая, как они думают, может разрешить религиозные и философские вопросы. Осуждение метафизики и научный догматизм формируется в подрастающей интеллигенции. Она не идет за Вл. Соловьевым, С. Трубецким, Ф. Достоевским, Л. Толстым в силу своего религиозного легкомыслия.

Происхождение русского атеизма связано с Западом, породившим западничество. «Его мы приняли, как последнее слово западной цивилизации. Сначала в форме вольтерьянства и материализма французских энциклопедистов, затем атеистического социализма (Белинский); позднее материализма 60-х годов, позитивизма, фейербаховского гуманизма, в новейшее время экономического материализма и – самые последние годы – критицизма»<sup>10</sup>.

Идеал человекобожия оборачивается в России в самообожение, что привело к массовому героизму интеллигенции, которая видела своей задачей спасение России. Герои идут по двум путям: по пути материалистического материализма, или по пути анархизма. «Герой есть до некоторой степени сверхчеловек, становящийся по отношению к ближним своим в горделивую позу спасителя, и при всем своем стремлении к демократизму интеллигенция есть лишь особая разновидность сословного аристократизма, надменно противопоставляющая себя «обывателям»»<sup>11</sup>. Героизм отражает духовное состояние интеллигенции, которая часто в силу оторванности от жизни, неприспособленности к ней суицидальные настроения. Дух разрушения есть основной нерв героизма. Достоевский в «Бесах», в «Преступлении и наказании» раскрывает обратную сторону героизма, которая связана со вседозволенностью, аморализмом, с манией величия, что приводит к своеволию, экспроприаторству, массовому террору. Поэтому, для героя ранняя смерть является лучшим исходом.

«Не рыдай так безумно над ним:

Хорошо умереть молодым!

Беспощадная пошлость ни тени

Положить не успела на нем» ... (Н.А. Некрасов «Рыцарь на час»).

Интеллигентский героизм и христианское подвижничество – две противоположности героизма. Подвижник верит в Бога, Провидение и смиряется подвигом веры перед деяниями Бога, жертвуя своей гордыней, или «Я». Ф.М. Достоевский призывает русскую интеллигенцию к победе над собой, что даст подлинную свободу. Но смирение для интеллигентского героизма есть самое непопулярное слово, а самоуверенное самодовольство есть удовлетворяющее знание. «Легко понять и интеллигенту, что, например, настоящий ученый, по мере углубления и расширения своих знаний, лишь острее чувствует бездну своего незнания, так что успехи знания сопровождаются для него увеличивающимся пониманием своего незнания, ростом интеллектуального смирения, как это подтверждают биографии великих ученых»<sup>12</sup>. Максимализм внешний и внутренний определяет поведение интеллигента и подвижника. Война отцов и детей есть основа интеллигентского максимализма. Отцы воспитаны на христи-

6 Там же. С. 9.

7 Там же. С. 22.

8 Там же. С. 25.

9 Там же. С. 29.

10 Там же. С. 32.

11 Там же. С. 41.

12 Там же. С. 49.

анском подвижничестве, которое определяет такие качества как трезвость, послушание, выдержка, самообладание, в то время как дети нетерпеливы, ждут чуда и т.д.

Отрыв от почвы, от народа, от нации, от национальной идеи ведет интеллигенцию к разочарованию в своем героизме. «Разрушение в народе вековых религиозно-нравственных устоев освобождает в нем темные стихии, которых так много в русской истории, глубоко отравленной злой татарщиной и инстинктами кочевников – завоевателей»<sup>13</sup>. Интеллигенты идут по пути просвещения народа, насаживая атеизм и космополитизм. Их уход из Церкви и культурная изолированность только ухудшает ситуацию в России. Пока интеллигенция разрушает народную веру, что приводит к борьбе с самой интеллигентией аферистов, усиливается раскол нации надвое.

Задача преодоления разделения связана с пониманием души русской интеллигенции, которая в себе наряду с антихристианским началом носит высшие религиозные потенции. «Это напряженное искание Града Божия, стремление к исполнению воли Божией на земле, как на небе»<sup>14</sup>, говорит о религиозной природе русской интеллигенции. Сегодня интеллигенция это евангельские бесноватые по Достоевскому которые обретут спасение у Спасителя. «Легион бесов вошел в тело России и сотрясает его в конвульсиях, мучит и калечит»<sup>15</sup>. Душевное равновесие означает возвращение к Христу, который стучится в сердце каждого ...

Интеллигенция должна творчески обновиться, но для этого одних пожеланий мало, т.к. сознание в таких делах бес- сильно. Нужно обновление духовного существа человека в сфере воли. Сознание и воля оторваны друг от друга, между сознанием и внутренним «я» раскол, между логической и чувственной личностью, личность раздвоена; человек живет идеями народа, общества, государства. «Нигде в мире общественное мнение властвует так деспотически, как у нас, а наше общественное мнение уже три четверти века неподвижно зиждется на признании этого верховного принципа: думать о своей личности – эгоизм, непристойность; настоящий человек лишь тот, кто думает об общественном, интересуется вопросами общественности, работает на пользу общую»<sup>16</sup>. Мышление формируется под влиянием музыки, архитектуры, поэзии, искусства ритмичностью, которая оказывает прямое влияние на волю, заставляя ее двигаться к цели. Народ и интеллигенция сходятся в желании обретении свободы правовой, но душа народа и душа интеллигенции чужды друг другу. После революции 1905 года ощущение террора со стороны государства исчезла, наступил перелом в сознании интеллигента. Остается вернуться интеллигенции к творческому самосознанию.

В среде интеллигентов сложилась духовная установка, которая опирается на смертоносный мотив. Задачей нового идеала создать основной мотив деятельности, основанный на любви к жизни. «Для неотрекающихся идеалом остается – смерть, та революционная работа, которая ведет к этому»<sup>17</sup>.

Право на Руси было изначально убито из-за неравенства перед судом, из-за несправедливости ее законов. В Европе право развивалось через утверждение внешней правды, а русское – внутренней. Славянофилы в лице К.С. Аксакова говорят об узости юридических начала для русской широкой души. Более того, интеллигенция видела некоторое преимущество перед Европой в отсутствии у нас правопорядка, в России ни-

когда не выдвигался правовой идеал: в судах нет беспристрастного отношения, скорее всего суды это орудия мести.

«Идейной формой русской интеллигенции является ее отщепенство. Ее отчуждение от государства и враждебность к нему»<sup>18</sup>. Социализм опирается на внешние причины и ставит зависимость добра и зла от обстоятельств. Религия делает человека ответственным за свои поступки. Атеизм и религия вступают в борьбу в России в творчестве Бакунина и Чернышевского, с одной стороны, и Радищева, Чаадаева, Новикова, – с другой.

«Символ веры русского интеллигента есть благо народа, удовлетворение нужд «большинства». Служение этой цели есть для него высшая и вообще единственная обязанность человек, а что сверх того – то от лукавого»<sup>19</sup>. Из служения народу вырастает нигилизм русского интеллигента, который абсолютизирует, обожествляет субъективные интересы народа. Наряду с этим господствует нигилизм в отношении культуры, полагая его как нечто враждебное духу интеллигента. Это для него барство, а приятнее – опрощение (Толстой). Это народничество, стремящееся из всех людей сделать рабочих. Нигилизм интеллигенции перетекает в религию социализма. В основе этой веры лежит служению идее всечеловеческого счастья, ради нее он жертвует собой и другими людьми.

Русская религиозная интеллигенция продолжает работать в 1917 году с февраля по октябрь включительно: печатается С. Булгаков, Н. Бердяев, Н. Лосский, В. Розанов, С. Франк, П. Флоренский, Л. Шестов, В. Эрн, П. Струве, Б. Вышеславцев, В. Зеньковский, Н. Алексеев, В. Муравьев, С. Франк.

Февральская революция вызвала духовный подъем интеллигенции: обсуждается на страницах печати тема революции в «Русской свободе» и «Народоправстве». У одного Н.Бердяева вышло более 50 статей, где он говорит о революции в феврале как о «великой»; а П.Струве сравнивает февральскую революцию с «величайшим мировым событием».

Однако восприятие февральской революции в 1917 г. осталось на уровне восприятия революции 1905-1907 гг. Двоевластие приводит страну к ожесточенной борьбе буржуазии и большевиков за политическую власть. Большевики одерживают верх, что настораживает Н. Бердяева, который видит в них источник бунтарства и анархии, движение событий в направлении социалистической революции и диктатуры пролетариата. Русская религиозная философия стоит перед задачей не допустить классового подхода в решении социально-экономических вопросов и перенесения центра внимания на личность: создается идеал «государства культуры».

«Это на земле многострунная арфа Якова Беме, Плерома – Совершенная Полнота Валентина. Культурное государство есть, в сущности, государство религиозное, ибо, писал В. Муравьев, – всякая культура в конечном итоге стремится к религии»<sup>20</sup>. Позднее Бердяев Н.А напишет: «...Утопии оказались более осуществимы, чем казались раньше. И теперь стоит другой вопрос, как избежать их окончательного осуществления ... как вернуться к не утопическому обществу, к менее совершенному»<sup>21</sup>.

Уже летом и осенью 1917 года вплоть до октябрьской революции многие философы будут уже резко выступать против революционного, классового социализма на страницах журналов «Русская мысль», «Русская свобода», «Народо-

13 Там же. С. 64.

14 Там же. С. 68.

15 Там же. С. 68.

16 Там же. С. 71.

17 Там же. С. 119.

18 Там же. С. 160.

19 Там же. С. 183.

20 Муравьев В. Русский революционный мессианиззм // Русская свобода. –1917. –№ 1. – С. 21-22.

21 Бердяев Н.А. Новое средневековье. Размышления о судьбе России и Европы. – М.: Феникс, 1991. – С. 79.

право», «Накануне», «Вестник партии народной свободы» (Струве, Бердяев, Булгаков, Изгоев, Лосский, Франк и другие), но их выступления уже не смогут ничего изменить.

В современном мире интеллигенция сталкивается с дилеммой: быть, или не быть, когда гибнут люди. Ситуация «здесь» и «сейчас» связана с гибелью невинных людей, за которых, увы, не заступается Бог, иначе бы он бумерангом уничтожил гнездо злобы на Украине. «Наш век сделал акценты на «здесь» и «сейчас» и тем самым обусловил демонизацию человека и его мира»<sup>22</sup>. Прimitивность менталитета, варварский характер стоящей у власти «элиты», создает атмосферу гибели всей цивилизации через «политических варваров», которые маниакально несутся к наживе за счет войны и к расширению собственного господства. Политическая болезнь лидерства является фактом «демонизации власти». Фактически, сам, будучи потенциальным трупом, постсоветский человек, пришедший к власти, сеет себе подобное через убийство населения: подобное порождает подобное. «Живой труп» наслаждается победой, происходящей без всякого усилия и сопротивления, т.к. он, будучи предателем среди своих, пользуясь их доверием, уничтожает цинично равномерно и грамотно бывших друзей и соседей по улице, по детскому саду, по школе и т.д. Оторвавшись от корней, лидер превращается в демона.

Демонизм власти становится предметом пристального изучения, ведь обличить болезнь, в средние века, означало, ее вылечить.

Современный мир погружен в новые увлечения, или пристрастия, которые провоцирует потребительское общество:

1. Массовая культура.
2. Культ сексуальности.
3. Влечение к власти.

Все они в эпоху атеизма являются новыми Богами, или Демонами современного человека. Человек о своей природе, в отличие от живого и неживого мира, целелогающее существо. Аристотель (IV в. до н.э.) в «Метафизике» определил четыре причины всех существующих явлений, где одной из причин является «ЦЕЛЬ» как причина. Смысл человеческого существования, или причина его существования это целевая деятельность. «...Четвертой – причину, противоположащую последней, а именно «то, ради чего», или благо (ибо благо есть цель всякого возникновения и движения)»<sup>23</sup>. И. Кант в работе «Антропология с прагматической точки зрения» указал на цель человечества: это стремление к благу, вернее к постоянному самосовершенствованию в сторону добра. И. Кант также утверждал, что человечество не с кем сравнить, т.к. на Земле нет подобных особей, разве что с инопланетянами. Стремление к благу по И. Кант (XVIII в.) определяется его верой в возможности разума, который уже в заложенной его природе способности быть совестливым, т.е. воспринимающим человечество как цель, а не как средство, который требует «изображать человеческий род не как злой, а как род разумных существ, стремящийся подняться от зла к добру и постоянно двигаться вперед, преодолевая различные препятствия; при этом воля его в общем добра, но исполнение этой воли затрудняется тем, что достижения цели можно ожидать не от свободного соглашения отдельных людей, а только путем все усиливающейся организации граждан земли внутри (нашего) рода и для него как системы, объединенной космополитически»<sup>24</sup>.

Постсоветский мир живет по Новейшей Библии, текст которой создает Ф. Ницше (XIX в.) «Так говорил Заратустра». Сверхчеловек проповедует «волю к власти» как фундаментальный принцип жизни. «Посмотрите, как лезут они, эти проворные обезьяны! Они лезут друг на друга и потому срываются в грязь и пропасть. Все они хотят достичь трона: безумие их в том, будто счастье восседает на троне! Часто грязь восседает на троне – и также часто – трон на грязи»<sup>25</sup>. Власть это высшая ценность, ради которой человек согласен быть стариком, чтобы повелевать молодыми; женщина готова быть матерью, чтобы повелевать детьми; мужчина готов жениться, чтобы повелевать женой; студент получить образование, чтобы повелевать необразованным миром и т.д. Власть в политическом и экономическом смысле слова означает, что обретая ее, ты обретаешь неограниченные возможности управлять всеми, кто имеет хоть какую-то власть. Одним словом, человек стремится как к своей заветной цели, обретению власти. Является ли власть благом? Какой скрытый механизм управляет человеком в современном мире? Очевидно, что нечто иррациональное завладевает сознанием человека, превращая его в оккультное оружие, т.к. он сам становится жертвой некоторого демонического начала в человеке. Ведь вместо любви человек обретает страх и ненависть перед страхом, которая порождает демоническое уважение точно так же как кролики под гипнозом удава.

Постсоветских людей таинственное слово «право», которое сегодня преподносится как гарант человеческой свободы. Юридическое образование сегодня имеет огромный успех. Университет МВД своим девизом на сайте вывешивает слова: «Стою на службе у Закона». Культ права, его сакрализация и обожествление делает всех его приверженцев наместниками Бога на Земле, т.к. их представителей встречают «хлебом и солью», ожидая от них мира, благополучия и порядка. М. Мамардашвили пишет об опасности веры во все временное. Опасно связывать вечную душу с вещами не вечными. «...(П)сихологически здоровыми, не поддающимися духовной и психологической деградации оказывались люди верующие, в отличие от людей идейных»<sup>26</sup>. Сами же они, искалеченные новой верой в формальность, сеют разврат, смерть и презрение ко всему живому. Р. Декарт (XVII в) «Рассуждении о методе» писал, что люди, получающие юридическое образование, имеют своей внутренней целью обогащение «...(Ю)риспруденция, медицина и другие науки приносят почести и богатство тем, кто ими занимается»<sup>27</sup>.

Образ демона в лице постсоветского человека можно обозначить тремя знаками, которые сопровождали его при вступлении на должность Президента Украины: это падающий в обморок солдат при прохождении мимо его Порошенко, это закрывающаяся дверь в зал для инаугурации при подходе к ней Порошенко, это не взлетающий голубь, пущенный из рук Порошенко. Духовный смысл всех этих незначительных, на первый взгляд, примет, сразу говорят о будущей политике президента Украины. Это истребление армии, это отсутствие всякой политики и не реализации клятвы президента, это бесконечная война. В одном из анекдотов, сравнивающих русского, украинца и белоруса, говорится о злостности украинца: яблоки, доставшиеся ему даром, он съест сам по возможности,

22 Юнг К.Г. Аффект цивилизации // К.Г. Юнг, М. Фуко. Матрица безумия. – М.: Алгоритм, Эксмо, 2007. – С. 136.

23 Аристотель. Метафизика. Собр. соч. в 4-х тт. - Т. 1. - М.: «Мысль», 1976. – С. 70.

24 Кант И. Антропология с прагматической точки зрения. - СПб.: Наука, 1999. – С. 448.

25 Ницше Ф. Так говорил Заратустра. М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1990. – С. 45.

26 Мамардашвили М. Очерк современной европейской философии. - СПб.: Азбука, Азбука – Аттикус, 2014. – С. 570.

27 Декарт Р. Рассуждение о методе, чтобы верно направлять свой разум и отыскивать истину в науках. Собр. соч. в 2-х тт. - Т. 1. - М.: Мысль, 1989. – С. 253.

а оставшиеся надкусает. Так и Украина: сама не живет, как хотелось бы жить, но и другим не дает жить тоже. Беспольность существования, отчаянная бездуховность с одновременной жадной могоущества не через мир, а через войну, указывает на болезнь XXI века, на интеллектуальную пустыню.

Человек ощущает себя жалкой песчинкой в океане человеческих судеб и становится ему страшно и зябко от анонимности политики, где никто ни за кого не несет ответственности, где один покрывает другого, находясь в бесконечной цепи взаимозависимостей, точно так же как эта жалкая мадам Псаки, которая выступает не от себя, а от всей системы управления внешней и внутренней политикой США. Отчужденность прав от конкретного человека давит на него «свыше» как жуткий мировой монстр. Ведь ничего не стоит так же как и в Украине убить того же самого Порошенко, ту же Псаки и...кого угодно. Что может интеллигенция изменить в этом бездарном политическом мире, где каждый держится за жизнь, за власть, за признание и т.д., где случайность может определить ход решения войны или мира<sup>28</sup>.

Наверное, все же необходимо изжить из психологии современного человека многие политические аспекты, чтобы принять верное решение. Ф. Бэкон (XVII в) писал в «Новом органоне» о четырех идолах, мешающих человечеству объективно познавать мир: это идол Пещеры как наш характер, это идол Театра в виде авторитетов, это идол Площади связанные с языком и это идол Рода, а вернее, наши инстинкты.

Так и в политической жизни психоанализом отмечены некоторые «призраки» власти:

1. Табуирование вождя – амбивалентность чувств и сакрализация власти;
2. Идентификации масс с вождем - любовь к вождю и сливание всех «Я» с «Я» вождя;
3. Некрофилия власти – управлять легче мертвыми, чем живыми.
4. Демонизация власти – вера в безграничное могущество.

Психоанализ раскрывает глубокую взаимосвязь эроса и власти. Когда К.Г.Юнг пишет о З. Фрейте и о Ф. Ницше, как родоначальников демонизации сексуальности и власти, то приходит к заключению, что это взаимозаменяемые понятия: «Мое мнение таково, что эрос и влечение к власти – все равно, что двойня, сыновья одного отца, производное от одной духовной силы, которая, как положительные и отрицательные электрические заряды, проявляет себя в противоположных ипостасях: одна, эрос, - как некий *patiens*, другая, жажда власти, как *agens*, и наоборот. Эросу так же необходима власть, как власти – эрос, одна страсть влечет за собой другую»<sup>29</sup>.

З. Фрейд в работе «Тотем и табу» пишет о табуировании вождя при одновременном амбивалентном к нему чувстве любви и ненависти. Восхищение и страх сопровождают отношение к вождю. «С одной стороны, оно означает – святой, священный, с другой стороны – жуткий, опасный, запретный, нечистый»<sup>30</sup>. За табу скрывается демоническая сила, которая вызывает страх. Табу запрещает дразнить эту силу. «Своейственной первоначальному табу вера в демоническую силу, скрытую в предмете и мстящую тому, кто прикоснется к предмету или сделает из него неразрешенное употребление тем, что переносит на нарушителя чародейственную силу, все же

остается полностью и исключительно объективированным страхом»<sup>31</sup>. Демонизм власти определяется через табуирование вождя. Вождь – источник страха и почитания.

Любовь к вождю связана с проекцией на вождя чувств массы, которые обретают статус Маны, которая напоминает человеку о его запретных желаниях и соблазняет его к нарушению запретных желаний. Масса делает своим идеалом вождя, идентифицируется с ним и реализует запретное желание быть вождем самой. Любовь к политическому лидеру означает воплощение его образа в личной жизни каждого. «Такая первичная масса есть какое – то число индивидов, сделавших своим «Я – идеалом» один и тот же объект и вследствие этого в своем «Я» между собой идентифицировавшихся»<sup>32</sup>. Масса, идентифицируясь с вождем, идентифицируется через вождя друг с другом. Здесь эрос объединяет всех со всеми.

Некрофилия есть любовь к мертвому, т.е. отрицание жизни как таковой. Холодность, отсутствие чувства жалости и сострадания сопровождают поведение некрофила. «Некрофилия в характерологическом смысле может быть описана как страстное влечение ко всему мертвому, разлагающемуся, гниющему, нездоровому. Это страсть делать живое неживым, разрушать во имя одного лишь разрушения. Это повышенный интерес ко всему чисто механическому. Это стремление расчленять живые структуры»<sup>33</sup>. Лидер некрофил вызывает демонический страх и одновременное изумление и восторг, т.к. жизнь массы в его руках и он распоряжается ею на свое усмотрение. «Еще одним проявлением некрофильского характера является убеждение, что все проблемы или конфликты можно решить только с применением силы»<sup>34</sup>. Каждый из толпы, идентифицируя себя с некрофилом, переживает безграничное чувство власти.

Ф.М. Достоевский в «Преступлении и наказании» раскрывает образ преступника Раскольникова, который оправдывает убийство старушонки, сравнивая ее бесполезное и бессмысленное существование с вошью, жизнь которой ничего не стоит. Раскольников удивляется тому, как позволительна гибель людей полководцу Наполеону, который одерживает победы. «Нет, те люди не так сделаны; настоящий *властелин*, кому все разрешается, громит Тулон, делает резню в Париже, забывает армию в Египте, тратит полмиллиона людей в московском походе и отделяется каламбуром в Вильне; и ему же, по смерти, ставят кумиры, - а стало быть, и *все* разрешается. Нет, на этаких людях, видно, не тело, а бронза!»<sup>35</sup>. Думает про себя Раскольников. Убийство никому ненужных людей во имя великих завоеваний. Представив себя на его месте, Раскольников убивает старуху и по случайности ее сестру. Раздвоение личности началось сразу после убийства: депрессия, бессонница, желание покончить жизнь самоубийством и нарастающая потребность рассказать об этом другим. Последний шаг к саморазоблачению начинается с признания себя убийцей Соне, которая под влиянием своей нищей семьи была выгнана на панель на заработки. Она, как и он, совершила преступление против самой себя, и это сделало их равными. Другой как зеркало подтвердил его мучения, и привело к самопокаянию. Совершение преступления политическими лидерами не отра-

28 Фархутдинов И.З. Евразийская интеграция и испытание украинской государственности в системе международного права // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 12. – С. 15-20.

29 Юнг К. Г. Аффект цивилизации // К.Г. Юнг, М. Фуко. Матрица безумия. - М.: Алгоритм, Эксмо, 2007. – С. 26.

30 Фрейд З. Тотем и табу. - СПб.: «Азбука-классика», 2008. – С. 38.

31 Там же. С. 49-50.

32 Фрейд З. Психология масс и анализ человеческого «Я». – СПб.: «Азбука-классика», 2008. – С. 70.

33 Фромм Э.Адольф Гитлер: клинический случай некрофилии. - М.: «Прогресс» – VIA, 1992. – С. 19.

34 Там же. С. 29.

35 Достоевский Ф.М. Преступление и наказание. - М.: Эксмо, 2014. – С. 333-334.

жается в Другом и не признается за преступление, а утверждается как историческое событие. Как в сказке, где царь говорит: «Солнце всходит и заходит повелению моему». Властителю можно любое преступление. Кто может выступать против Бога? В этом демонизм власти. Людовик XIV провозгласил: «Государство это я». Одним словом, государь себя отождествляет с народом и предполагает, что его воля есть выражение воли народа, что в его глазах оправдывает любое поведение. Раскольников глубоко в душе считает убийство старухи делом необходимым в целях освобождения общества от ненужной твари, которую он продолжает презирать и после ее смерти. «О, как я ненавижу теперь старушонку! Кажется бы, другой раз убил, если б очнулась!»<sup>36</sup>. Негодует Раскольников. Некрофилия Раскольникова ведет его к месту преступления, к смакованию всех этапов убийства в отстраненных беседах с попадающимися под руку собеседниками. Он пишет статью о праве убивать слабейших сильнейшими. Тем самым Раскольников оправдывает насилие как механизм санитарии общества. Ф.М. Достоевский концу произведения говорит о переломе характера Раскольникова в тюрьме по причине того, что интеллект уступил место чувственности, которая сделала его биофилом. «Он, впрочем, не мог в этот вечер долго и постоянно о чем-нибудь думать, сосредоточиться на чем-нибудь мыслью; да он ничего бы и не разрешил сознательно; он только чувствовал. Вместо диалектики наступила жизнь, и в сознании должно было выработаться что-то совершенно другое»<sup>37</sup>.

Потребительское общество воспитывает в человеке такие качества, которые порождают жажду наживы, что приводит к исчезновению эмоций. «Чувства не то чтобы совсем исчезли из жизни, скорее, они поблекли. В той мере, в какой они еще живы, они не культивируются и, вследствие этого, становятся грубыми, превращаются в необузданные страсти, такие как страсть быть первым в любой ситуации, подчинять себе других, разрушать или стремление находить возбуждение в сексе, скорости или шуме»<sup>38</sup>. Культ техники, уход от природы приводит к одной из форм заболевания как некрофилия. «...(Н)екрофил всегда предполагает иметь, а не быть»<sup>39</sup>. Современный мир провоцирует человека к жестокости к себе подобным. Магия техники пленяет человека, делает его своим заложником, превращает его в одну из технических функций. Жизнь становится механической, что особенно заметно в больших городах: потоки родившихся младенцев сменяется потоком, уходящими из мира людей. Жизнь превращается в конвейер. Человек обретает власть благодаря технике, становится сильнее и могущественнее и одновременно с этим *демонизируется*.

Постсоветский мир дает дорогу к власти наименее способным, безумнейшим людям демонического общества: среди демонов должен победить напуганнейший демон. Современный постсоветский политический лидер становится проекцией тотальной злобы и жадности наживы в мире капитала, что означает не путь к вершине, а путь к самой дальней точке Ада у Данте Алигьери.

«Мучительной державы властелин  
Грудь изо льда вздымал наполовину;  
И мне по росту ближе исполин,  
Чем руки Люцифера исполину;

По этой части ты бы сам расчел,  
Каков он весь, ушедший телом в льдину.  
О, если вежды он к Творцу возвел  
И был так дивен, как теперь ужасен,  
Он, истинно, первопричина зол!»<sup>40</sup>.

Кумир тьмы владеет злобой всех одновременно. «Вначале дух не является ни душой, ни демоном, ни тем более Богом, а чем-то неопределенным, материальным, хотя и невидимым, безличным, но обладающим своего рода волей; он придает конкретному существу некую специфическую силу воздействия, может войти в объект или человека, а также выйти из него, как из ставшего негодным орудия, выйти из колдуна, харизма которого перестает действовать, в ничто или перейти в другого человека или в другой объект»<sup>41</sup>. Дух злобы всех вместе взятых порождает харизму постсоветского политического лидера.

#### Пристатейный библиографический список

1. Алигьери Данте. Божественная комедия. – Пермь: Пермская книга, 1994.
2. Аристотель. Метафизика. Собр. соч. в 4-х тт. – Т. 1. – М.: «Мысль», 1976.
3. Бердяев Н.А. Новое средневековье. Размышления о судьбе России и Европы. – М.: Феникс, 1991.
4. Вебер М. Социология религии (типы религиозных обществ). – М.: Юрист, 1994.
5. Вехи: сб. статей о русской интеллигенции. – 3-е изд. – М., 1909.
6. Декарт Р. Рассуждение о методе, чтобы верно направлять свой разум и отыскивать истину в науках. Соч. в 2-х тт. – Т. 1. – М.: Мысль, 1989.
7. Достоевский Ф.М. Преступление и наказание. – М.: Эксмо, 2014.
8. Кант И. Антропология с прагматической точки зрения. – СПб.: Наука, 1999.
9. Муравьев В. Русский революционный мессианизм // Русская свобода. – 1917. – № 1.
10. Мамардашвили М. Очерк современной европейской философии. – СПб.: Азбука, Азбука – Аттикус, 2014.
11. Ницше Ф. Так говорил Заратустра. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1990.
12. Фархутдинов И.З. Евразийская интеграция и испытание украинской государственности в системе международного права // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 12.
13. Фрейд З. Тотем и табу. – СПб.: «Азбука-классика», 2008.
14. Фрейд З. Психология масс и анализ человеческого «Я». – СПб.: «Азбука-классика», 2008.
15. Фромм Э. Адольф Гитлер: клинический случай некрофилии. – М.: «Прогресс» – VIA, 1992.
16. Юнг К.Г. Аффект цивилизации // К.Г.Юнг, М.Фуко. Матрица безумия. – М.: Алгоритм, Эксмо, 2007.

36 Там же. С. 336.

37 Там же. С. 668.

38 Фромм Э. Указ. соч. – С. 55.

39 Мамардашвили М. Указ. соч. – С. 32.

40 Алигьери Данте. Божественная комедия. – Пермь: Пермская книга, 1994. – С. 158.

41 Вебер М. Социология религии (типы религиозных обществ) // Вебер М. Избранное. Образ общества. – М.: Юрист, 1994. – С. 79.



## **МАНДРЫКА Ольга Николаевна**

кандидат биологических наук, доцент кафедры социально-гуманитарных наук Российского государственного гидрометеорологического университета

## **ГУСЕВА Анна Юрьевна**

кандидат философских наук, доцент кафедры социально-гуманитарных наук Российского государственного гидрометеорологического университета

### **СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ МИГРАЦИЙ**

В статье обсуждается необходимость координации социальных и естественных наук для решения глобальных проблем человечества. Причины роста народонаселения и миграций рассматриваются с позиций социальной экологии в контексте биосферы.

Ключевые слова: социальная экология, миграции, биосфера, глобальные проблемы человечества, устойчивое развитие, Организация Объединенных Наций (ООН); Международная организация по миграции (МОМ).

## **MANDRYKA Olga Nikolaevna**

Ph.D. in Biology, associate professor of Social and Human Sciences sub-faculty of Russian State Hydrometeorological University

## **GUSEVA Anna Yurievna**

Ph.D. in Philosophy, associate professor of Social and Human Sciences sub-faculty of Russian State Hydrometeorological University, Russian State Hydrometeorological University

### **HUMAN MIGRATIONS: FOCUS ON SOCIAL ECOLOGY**

Social and natural sciences cooperative applying to solve humanity global issues has been discussed in the paper. Basic background for population growth along with human migrations considered from social ecology view point is closely connected to Biosphere.

Keywords: social ecology, migrations, Biosphere, global humanity issues, sustainable development, UN, International Organization for Migration (IOM).

Вопросы миграционной политики сегодня затрагивают практически каждого из нас. Для понимания причин миграционных процессов с целью их урегулирования большинство исследователей пытаются найти ответ в области экономики, истории или политологии, но мало кто обращается к философии или экологии. Авторы ставили своей задачей рассмотреть в качестве движущей силы социально-экологические аспекты этого мирового процесса.

В трактате «К вечному миру» И. Кант отмечает, что «каждое государство (или его глава) желает добиться для себя прочного мира таким образом, чтобы завладеть по возможности всем миром. Но природа хочет по-другому»<sup>1</sup>, и двумя способами – различием языков и религий – удерживает народы от смешения и разъединяет их.

Как известно, это сочинение Канта послужило идеологической основой для создания Лиги Наций, опыт работы которой был учтен новой международной организацией – ООН. В структуре ООН с 1951 г. существует Международная организация по миграции (ИОМ – The International Organization for Migration), в Уставе которой зафиксировано, что «процессы миграции связаны с экономическим, социальным и культурным развитием, а также с правом людей на свободу передвижения»<sup>2</sup>. Но одновременно вопросами миграций занимаются и иные департаменты и комиссии ООН, как сле-

дует из официальных документов<sup>3</sup>. Таким образом, политические подходы к решению миграционных проблем обновляются, но пока не принесли заметных результатов.

На уровне Евросоюза представлено множество документов, регулирующие проблемы миграции. Актуальное состояние законодательства на 2014 г. содержательно проанализировано Е.Ю. Царевой<sup>4</sup>, но за прошедшие два с небольшим года ситуация с мигрантами в ЕС не только не урегулирована, но и еще более накалилась. Российские же законы в этой области, как и иных сферах, возможно, и неплохи, но это компенсируется необязательностью их исполнения, из-за чего приток нелегальных мигрантов продолжается. Представляется, что не слишком высокая эффективность мер по регуляции миграционных потоков отчасти связана с тем, что они мало учитывают социо-экологический аспект причин миграций.

В нашей стране социальная экология упорно воспринимается как нечто надуманное и искусственное. Этому во многом способствует размывание сути экологии как науки, частая подмена термином «экология» понятия «окружающая среда», нередко переходящая в прямое кликушество с телевизионных



Мандрыка О. Н.



Гусева А. Ю.

1 Кант И. К вечному миру [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://history.pstu.ru/wp-content/uploads/2013/04/files\\_File\\_Kant\\_K\\_vechnomu\\_miru.pdf](http://history.pstu.ru/wp-content/uploads/2013/04/files_File_Kant_K_vechnomu_miru.pdf) (дата обращения: 14.11.2016).

2 Международная организация по миграции (МОМ)/ Организация Объединенных Наций в Российской Федерации. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unrussia.ru/ru/agencies/mezhdunarodnaya-organizatsiya-po-migratsii-mom> (дата обращения: 14.11.2016).

3 Решение проблем международной миграции и развития в рамках системы ООН и других соответствующих международных организаций. Международная миграция и развитие. Секретариат Организации Объединенных Наций. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/development/migration/system.shtml> (дата обращения: 14.11.2016).

4 Царёва Е.Ю. Миграционная политика Европейского Союза. Обозреватель – Observer, 2014, №3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://observer.materik.ru/observer/N3\\_2014/040\\_048.pdf](http://observer.materik.ru/observer/N3_2014/040_048.pdf) (дата обращения: 14.11.2016).

экранов. В отечественных СМИ практически укоренилось понятие «плохая экология». Реклама лекарственных препаратов приписывает «плохой экологии» ответственность за возникновение многих болезней, а кандидаты в депутаты в предвыборной гонке сулят публике сделать экологию «хорошей». Данная проблема также затрагивалась в работе<sup>5</sup>.

Становится все более очевидным, что наряду с философией и психологией координация социальных и естественных наук может и должна выступить действенным инструментом в познании природы человеческого социума. Сказанное касается в первую очередь глобального вопроса устойчивого развития человечества, который за десятки лет приобрел все большую актуальность. Если на саммите в Рио 1992 г. окружающая среда рассматривалась как источник человеческого благосостояния, жизнеспособность которого необходимо поддерживать в интересах ныне живущих и грядущих поколений<sup>6</sup>, то Саммит по устойчивому развитию 2015 г., приуроченный к 70-летию ООН<sup>7</sup>, выдвинул в 3 из 18 целей (!) биологические/экологические приоритеты<sup>8</sup>. Не касаясь того, что сам смысл цели теряется при «размывании» на 18 пунктов, отметим, что о целостности биосферы речь по-прежнему не шла, а вопросы окружающей среды рассматривались в основном с позиций охраны природно-ресурсной базы экономического и социального развития стран<sup>9</sup>.

Биологическая эволюция началась около 3,5 млрд. лет назад одновременно с возникновением биосферы – целостной системы надорганизменного уровня. В природе ни одна популяция не живет вне экосистем и биосферы, и это означает, что существование каждой популяции связано не только с абиотическими факторами среды, но зависит и от всех других популяций, с которыми она взаимодействует. Практически не существует независимых друг от друга эволюционных процессов, а группы взаимодействующих видовых популяций подвергаются коэволюции.

Сама биосфера является экосистемой самого высокого структурного уровня, а параметры эволюции биосферы во многом схожи с экосистемной эволюцией. Физико-экологическая модель эволюции биосферы, построенная на панбиосферной парадигме, эоцентрической концепции макроэволюции, лицензионно-экосистемном подходе, гипотеза эмбриосферы и др.<sup>10</sup>, на сегодняшний день представляется наиболее оправданной и жизнеспособной.

Таким образом, эволюция неживой и живой природы, подчиняющаяся одним и тем же законам, происходит в неразрывном единстве.

Как биологический вид предки *Homo sapiens*, вовлеченные в процесс коэволюции, не являлись исключением. В современной экологии считается доказанным, что каждая видовая популяция занимает конкретную экологическую нишу. Но в случае человека это правило нарушается, поскольку различные субпопуляции людей, обладающие разными навыками и способами выживания, имеют неодинаковые ниши и выполняют различные функции в оккупированных ими природных экосистемах. Это значит, что можно говорить о разных этно-видах и этно-популяциях в случае субпопуляций людей, принадлежащих к разным культурам<sup>11</sup>. Слово «культура» понимается здесь в этнографическом контексте как комплекс ментальных и материальных средств самосохранения этно-популяции. В редких случаях, как у коренных народов Севера, аборигенных жителей Америки или других регионов Земного шара, этно-культуры традиционно вписываются в природные экосистемы<sup>12</sup>. Тогда соответствующие этно-популяции участвуют во внутренне уравновешенном функционировании этно-экосистем таким же образом, как популяции обычных биологических видов. Другие культуры активно преобразуют среду обитания. При этом изменения среды и планетарная эволюция зависят от того, какие мировоззрения явно или подспудно оказывают влияние на поведение людей<sup>13</sup>.

Генетический обмен информацией между поколениями в той или иной популяции происходит по вертикали. Но уже в первобытном человеческом обществе по мере развития языка информационный обмен стал происходить еще и горизонтально. В итоге, с появлением человека наступил новый этап эволюции биосферы, определивший зарождение социума.

Описанные этапы эволюции хорошо согласуются с представлениями В.И. Вернадского<sup>14</sup> о различных типах факторов, изменяющих условия на планете и о сфере их действия. Если до возникновения жизни на Земле достаточно было рассматривать комплекс абиотических факторов применительно к литосфере, гидросфере и атмосфере, то впоследствии пристальное внимание переключилось именно на биосферу. После появления человека все большее влияние на эволюцию планеты стала оказывать хозяйственная и техническая деятельность людей так или иначе связанная с мышлением, в связи с чем было введено представление о ноосфере. Ноосфера – это сфера планетарных процессов, обусловленных разумной активностью людей. Слово «разум» понимается при этом в контексте общечеловеческой культуры как способность не только к рассудочному и рациональному, но и к творческому мышлению. Строит отмерить, что В.И. Вернадский, оставаясь естественником, не предполагал, что ноосфера на всех этапах своего развития обязательно способствует улучшению условий жизни людей. Что же касается соотношения данного понятия с теми или иными морально-этическими и политическими системами, то здесь он иногда высказывал довольно противоречивые суждения<sup>15</sup>.

- 5 Алимов А.А., Ермолина М.А. Перспективы участия России в международном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды в рамках развития Евразийской экономической интеграции // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 177-181.
- 6 Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации: Взгляд из России. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 224 с.; Клапцов В.М. Итоги Саммита «РиО+20. РИСИ. 29.06.2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.riss.ru/aktualnye\\_kommentarii/?commentsId=267#.UAlhJaBKPrg](http://www.riss.ru/aktualnye_kommentarii/?commentsId=267#.UAlhJaBKPrg) (дата обращения: 12.09.2016).
- 7 Ермолина М.А. Конференция по устойчивому развитию 2015 года: новые цели и задачи в области экологического образования в технических университетах // Гуманитарная образовательная среда технического вуза: материалы международной научно-методической конференции. Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого. – 2016. – С. 36-38.
- 8 Саммит Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию 2015 г. 25-27 сентября. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/> (дата обращения: 12.09.2016).
- 9 Добронравин Н.А., Ермолина М.А. Охрана окружающей среды в декларациях о суверенитете и независимости: формирование Евразийского экополитического пространства // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9 (100). – С. 170-174.
- 10 Левченко В.Ф. Модели в теории биологической эволюции. – СПб, «Наука», 1993. – 384 с.; Левченко В.Ф. Гипотеза эмбриосферы как парадигма объединяющая различные разделы биологии // Известия РАН. Сер. биол. 1993. – № 2. – С. 317-320; Левченко В.Ф. Биосфера: этапы жизни. – СПб.: «Свое издательство», 2012. – 264 с.; Старобогатов Я.И., Левченко В.Ф. Эоцентрическая концепция макроэволюции // Журн. общ. биологии. – 1993. – № 4. – С. 389-

- 407; Левченко В.Ф., Старобогатов Я.И. Физико-экологический подход к эволюции биосферы // Эволюционная биология: история и теория. – СПб., 1999. – С. 37-46. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.evolbiol.ru/levch1999.htm> (дата обращения: 26.11.2016).
- 11 Левченко В.Ф. Биосфера: этапы жизни. – СПб.: «Свое издательство», 2012. – 264 с.; Левченко В.Ф. Эволюция биосферы до и после появления человека. – СПб.: Ин-т эволюц. физиологии и биохимии РАН, 2003. – 164 с.
- 12 Харлампьева Н.К. Методология исследования основ международного экономического сотрудничества в Арктике // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. – 2016. – № 2. – С. 97-109.
- 13 Там же.
- 14 Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. – М.: Наука, 1989.
- 15 Левченко В.Ф. Эволюция биосферы до и после появления человека. – СПб.: Ин-т эволюц. физиологии и биохимии РАН, 2003. – 164 с.; Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. – М.: Наука, 1989. – 261 с.

Не случайно ведущие российские специалисты по проблемам окружающей среды В.И. Данилов-Данильян и К.С. Лосев во главе глобальной экологической проблемы видит кризисное состояние современной цивилизации<sup>16</sup>. Эта позиция позволяет рассматривать человечество как системный элемент биосферы, законы и ограничения которой оно не вправе переступать без катастрофических для себя последствий. Согласно теории биотической регуляции окружающей среды поддержания приемлемых для жизни на Земле параметров происходит средствами самой жизни. Несмотря на множество международных программ, неравенство между людьми в мировом масштабе неуклонно возрастает. Исправить это в рамках сложившихся на сегодняшний день тенденций уже нет возможности, поскольку доступных ресурсов планеты явно недостаточно для того, чтобы уравнивать жизненные стандарты жителей беднейших и развитых стран. По терминологии Римского клуба, имеющихся сырьевых и энергетических ресурсов может хватить лишь для поддержания достигнутого уровня жизни так называемого «золотого миллиарда». Независимое друг от друга моделирование учеными России и США показало, что эта цифра лежит в пределах 200 – 500 миллионов человек<sup>17</sup>, то есть представляет значения одного порядка.

По расчетам демографов своего максимума абсолютный прирост населения Земли должен был достичь около 2007 г.<sup>18</sup>, и сейчас мы находимся на его пике. Нетрудно заметить, что охваченные демографическим взрывом регионы – это сплошь бедные, слабо развитые страны, которые первыми же от него и страдают. Тут-то и вступают в силу биологические механизмы регулирования численности человеческих этнопопуляций. Популяционная система, сложная сама по себе, поддерживается бытом, традициями, религией. Потребуется смена нескольких поколений, чтобы популяция привела рождаемость в соответствие с новым уровнем смертности<sup>19</sup>. Никакими насильственными методами регулировать рождаемость невозможно, поскольку они противоречат самим основам демократии. Известен печальный антигуманный пример Индии по стерилизации мужчин во время правления Индиры Ганди. Диктаторская политика Китая «один ребенок на семью» вряд ли оправдывает себя на протяжении нескольких поколений<sup>20</sup>.

Заметим, что, рассматривая человека как биологический вид, исследователи не умаляют человеческое достоинство, которое просветительски декларируется гуманитарными науками, но, скорее, наоборот, открывают новые перспективы для понимания человека и человечества.

Ученым известны две популяционные стратегии, присущие большинству живых существ. Одна из них, R-стратегия, характерна для мелких млекопитающих, например, грызунов, а также рыб, откладывающих сотни тысяч икринок. При этом проблема выживания вида решается за счет его высокой плодовитости при одновременно низкой конкурентоспособности отдельной особи и высоком уровне смертности. Для R-стратегии характерны резкие колебания численности популяции, которая в процессе своего роста истощает трофические ресурсы, приводя к обвалному сокращению числа особей. В противовес ей K-стратегия, характерная для крупных млекопитающих, состоит в поддержании стабильной плотности и

численности популяции за счет низкой смертности при большей продолжительности жизни отдельной особи, а также заботе о потомстве. При недостатке территории достигший половой зрелости молодежь не может позволить себе создание пары для продолжения рода, обрекая себя на безбрачие на долгие годы<sup>21</sup>.

Понятно, что человеку как биологическому виду свойственна именно K-стратегия. И, тем не менее, во многих неблагоприятных регионах Земного шара можно наблюдать явный сдвиг в сторону R-стратегии. Для них единственно возможным путем гармонизации жизни – это осознанная смена репродукционных приоритетов, то есть переход от R-стратегии к K-стратегии по мере повышения жизненного уровня. С одной стороны это так. Но почему же «Старушка-Европа», придерживающаяся «правильной» репродуктивной K-стратегии оказалась столь уязвимой под напором эмиграции из слабо развитых стран? Ответ, который может показаться циничным, снова дает биология. Адаптивная R-стратегия может быть оценена как высокоэнтропийная, поскольку связана с большим процентом выбраковки и гибели организмов и омертвлением живого вещества в популяции<sup>22</sup>.

Но не только продовольственные и экономические проблемы стоят за демографическим кризисом стран «третьего мира»<sup>23</sup>. За исторически короткий срок здесь резко изменилась структура населения, в котором, в отличие от стареющей Европы, стала преобладать молодежь. Молодое поколение сначала выдвинуло лидеров антиколониального движения, которые сформировали политические партии, зачастую экстремистского толка. А пришедшее к власти офицерство установило здесь полувекковые диктаторские режимы, амбиции которых зачастую способствовали развертыванию междоусобных и межэтнических войн в регионах Азии и Африки. После Второй мировой войны подавляющее большинство конфликтов происходило и происходит в самых бедных регионах планеты.

В свое время сторонники «единственно верного учения» приписывали этологии, науке о поведении, оправдывание жестокости и захватнических войн. Но, вслед за Конрадом Лоренцем В.Р. Дольник<sup>24</sup> беспристрастно описал весь спектр форм агрессии как совершенно естественное свойство животного мира. Самые разнообразные опыты показали, что если на группу животных нагнать страх, они становятся агрессивнее. То же самое происходит и с толпой людей или обществом в целом: агрессивно-трусливое состояние самое опасное. Относительно внутривидовой агрессии при внутривидовых конфликтах иррациональным мотивом часто служат программы отделения «своих» от «чужих». Этому способствуют разрушение среды обитания или переуплотнение популяции. Такие программы срабатывают на любые второстепенные признаки, связанные с различиями по расе, происхождению, языку, культуре, религии. При этом снимаются моральные запреты в отношении «чужих»<sup>25</sup>.

Захлестнувшую мир волну международного терроризма нельзя рассматривать вне экологического контекста. Не умаляя роли социальных факторов, служащих на руку пособникам терроризма, акцентируем внимание на массах молодежи, особенно молодых мужчин, сформировавшихся в атмосфере безысходной ярости и утративших здоровый инстинкт самосохранения. Точно так же, как падает цена жизни отдельного ребенка в популяции с высокой рождаемостью, падает и цена отдельной человеческой жизни там, где эта рождаемость дополняется перенаселенностью. Для деформированной психики шахидов-смертников характерно поразительно легкое отношение к своей и чужой жизни. В этом нельзя не усмотреть

16 Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации: взгляд из России. – М.: ИНФРА-М, 2005.

17 Сколько людей может жить на Земле? (How Many People Can Live on Planet Earth?) Документальный фильм, ВВС. 2009. Автор - Дэвид Аттенборо. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docfilms.info/bbc/538-skolko-lyudey-mozhet-zhit-na-zemle.html> (дата обращения: 12.09.2016).

18 Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации: взгляд из России. – М.: ИНФРА-М, 2005.

19 Дольник В.Р. Непослушное дитя биосферы. Беседы о человеке в компании птиц и зверей. – М., Педагогика-Пресс, 1994. – 208 с.

20 Сколько людей может жить на Земле? (How Many People Can Live on Planet Earth?) Документальный фильм, ВВС. 2009. Автор - Дэвид Аттенборо. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docfilms.info/bbc/538-skolko-lyudey-mozhet-zhit-na-zemle.html> (дата обращения: 12.09.2016).

21 Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации: взгляд из России. – М.: ИНФРА-М, 2005.

22 Там же.

23 Дунаева Ю.Г. Евразийский Экономический Союз: Индия начинает и выигрывает // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 32-34.

24 Дольник В.Р. Указ. соч.

25 Там же.



Рис. 1. Общий принцип изменение численности популяции  
 Источник: Дольник В.Р. Непослушное дитя биосферы. Беседы о человеке в компании птиц и зверей. – М., Педагогика-Пресс, 1994. – 208 с.

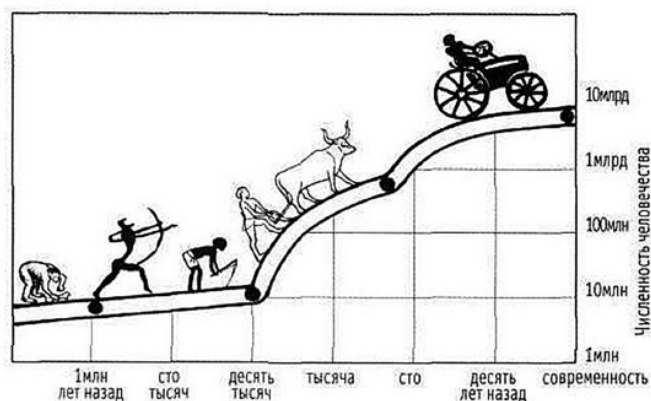


Рис. 2. Изменение численности людей на Земле. Масштаб – логарифмический.  
 Источник: Дольник В.Р. Непослушное дитя биосферы. Беседы о человеке в компании птиц и зверей. – М., Педагогика-Пресс, 1994. – 208 с.

параллели с массовыми самоубийствами леммингов, направленными на регулирование численности популяции.

Политическая значимость международных организаций и институтов неуклонно снижается, поскольку они оказываются неспособными к радикальным изменениям. Тем ярче и обоснованнее звучит голос не политиков и историков, а ученых-естественников, опирающиеся на фундаментальные знания законов Природы. Еще в неразберихе 1990-х один из современных лидеров природоохранного движения России, сопредседатель Международного социально-экологического союза С.И. Забелин дал удивительно точный прогноз политической обстановки к 2015 году, когда большинство негативных тенденций общемирового кризиса достигнет апогея: «А поэтому мой прогноз на ближайшие 10-20 лет, увы, неблагоприятен. Следует ожидать не снижения, а роста международной и межнациональной напряженности, в первую очередь в «южной» части Мира, то есть в Африке, а в Азии – южнее границ РСФСР, в Центральной и Латинской Америке. Практически неизбежно противостояние по линии «юг-север», то есть между странами, которые с каждым годом все в меньшей степени будут способны сами кормить свое население, и теми, что еще будут делать это и будут также экспортерами продовольствия, то есть США, Канадой, странами Европы, Сибири и Дальнего Востока»<sup>26</sup>.

Автор недоумевал по поводу того, как политикам в XXI веке удастся обеспечить «большую сумму счастья на планете с развороченной биосферой и многомиллионными толпами мятущихся беженцев». Здесь излишни всякие комментарии. Правильность прогноза возможно оценить только во времени, временем же проверяется и гипотеза. С.И. Забелин с горьким юмором замечает, что «сбывшийся «черный» прогноз есть верный знак того, что предсказанию не поверили»<sup>27</sup>.

И еще о механизмах регулирования нашей с вами численности. Ни для кого не секрет, что по мере роста населения планеты на смену одним заболеваниям приходят другие. Можно гордиться победой над чумой, черной оспой или проказой. Но свято место пусто не бывает: СПИД, атипичная пневмония, свиной и птичий грипп и неизвестно что еще продолжают начатое дело. Здесь картина ясна: работают микроорганизмы. Но почему так стремительно? Дело в том, что качество среды – это понятие не всеобщее, а видовое. Ухудшая среду обитания человеческий вид делает подарок врагам и конкурентам.

У всех набили оскомину дебаты об однополых браках, а их принятие или непринятие все больше становится предметом политических спекуляций. Это поветрие идет как из За-

падной Европы, так и из США. Например, в Сан-Франциско (Калифорния), существуют гомосексуальные кланы, оккупировавшие целые учреждения или отрасли бизнеса. Так в чем причина гомосексуализма, только ли в моральной распущенности? Ответ снова дает наука. Безусловно, нетрадиционная ориентация в животном мире и человеческом обществе существовала всегда. Но теперь регулирование численности биологическим путем набирает обороты.

Механизм действия регулирующих факторов нужно искать в состоянии организма мужчины, как биологически слабого пола. Профессор Оксфордского университета Брайан Сайкс в своей книге «Проклятье Адама» утверждает, что мужчины полностью исчезнут с лица Земли примерно через 125 тысяч лет<sup>28</sup>. И причина здесь вовсе не в войнах и глобальных катаклизмах: виной всему – Y-хромосома, отличающая мужскую ДНК от ДНК женщин. Дело в том, что Y-хромосома просто-напросто не в состоянии противостоять разрушающим воздействиям, а поэтому постепенные мутации приведут к ее полному уничтожению. За полвека количество генов, которые несет Y-хромосома, уже сократилось вдвое. Так что половые и поведенческие реверсии – это лишь первоначальные проявления этих генетических процессов.

Итак, в проблеме численности населения Земли налицо противодействие двух сил: с одной стороны – ее безудержный рост, приводящий к миграциям, а с другой – регулирующие факторы социально-экологической природы. Так чего же нам ждать и верить ли ужасающему прогнозу в 20 миллиардов к середине XXI века? Приведем два обнадеживающих аргумента.

Ученые давно убедились, что законы развития природы и общества подчиняются одним и тем же закономерностям<sup>29</sup>. Популяция растений, животных или человека при наличии достаточного количества пищевых ресурсов размножается с большой скоростью, рост ее численности развивается по экспоненте и носит характер взрыва (рис.1). Такой лавинообразный процесс ведет к тому, что численность популяции по инерции проскакивает границу экологической емкости среды данного вида. Среда обитания частично разрушена, наступает экологический кризис, популяция коллапсирует. Ее численность по инерции опускается ниже уровня, который могла бы обеспечить экологическая емкость среды. Это выгодно для природы: именно сейчас она в состоянии восстановить свою экологическую емкость. Далее популяция возвращается к численности, соответствующей емкости среды и стабилизируется на этом уровне. Как отмечает В.Р. Дольник, народонаселение растет не впервые. Ос-

26 Забелин С.И. Время искать, и время терять. - М.: СоЭС, 1998 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.seu.ru/ci/lib/books/vremia/> (дата обращения: 22.12.2016).

27 Там же.

28 Sykes, Bryan (2003), Adam's Curse: A Future Without Men. – Norton & Company, 2004 - Science - 318 p.

29 Дольник В.Р. Непослушное дитя биосферы. Беседы о человеке в компании птиц и зверей. – М., Педагогика-Пресс, 1994.

воение приемов охоты, появление земледелия и скотоводства, расселение на новые территории всегда вело к увеличению экологической емкости среды, а следом и численности населения. Рисунок 2 иллюстрирует три переломных момента в развитии человечества, приведшие к резкому росту его численности. При этом два последних скачка обязаны использованию новых технологий, позволивших увеличить емкость среды (рис. 2).

Так чего же нам ожидать теперь? Как говорилось ранее, подавляющее большинство искусственных методов сокращения численности человечества, за исключением разве что болезней и войн, дает слабый и/или временный эффект. Совершенствовать технологии до бесконечности тоже невозможно. Значит, вступят в силу законы природы, как бы мы этому ни противились. Их действие рано или поздно приведет численность мигрантов в соответствие с экологической емкостью биосферы, но человечеству предстоит пройти через болезненный процесс, предполагающий смену ценностей и моральных ориентиров.

Конечно, можно допустить, что при сохранении высокой скорости воспроизводства и экспоненциальном росте население Земли к 2050 г. составит 9,6 млрд, а 2100 году достигнет 29 млрд. Но давайте будем оптимистами. Для того чтобы не впасть в крайности при проецировании на будущее существующих тенденций роста населения и связанных с ними неуправляемых миграционных потоков разумно взять на вооружение сценарный подход<sup>30</sup>. Подразделение Народонаселения Департамента экономических и социальных вопросов ООН (The Population Division of the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNPD)) периодически публикует прогнозы глобальной обстановки и состояния дел в странах и регионах до 2100 г. При этом в качестве вариантов допускаются высокий, средний и низкий уровни рождаемости. Можно надеяться, что действие социально-экологических процессов приведет рождаемость и численность населения в соответствие с экологической емкостью среды.

#### Пристатейный библиографический список

1. Алимов А.А., Ермолина М.А. Перспективы участия России в международном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды в рамках развития Евразийской экономической интеграции // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92).
2. Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. – М.: Наука, 1989.
3. Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации: взгляд из России. – М.: ИНФРА-М, 2005.
4. Добронравин Н.А., Ермолина М.А. Охрана окружающей среды в декларациях о суверенитете и независимости: формирование Евразийского эколоптического пространства // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9 (100).
5. Дольник В.Р. Непослушное дитя биосферы. Беседы о человеке в компании птиц и зверей. – М.: Педагогика-Пресс, 1994.
6. Дунаева Ю.Г. Евразийский Экономический Союз: Индия начинает и выигрывает // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92).
7. Ермолина М.А. Конференция по устойчивому развитию 2015 года: новые цели и задачи в области экологического образования в технических университетах // Гуманитарная образовательная среда технического вуза: материалы международной научно-методической конференции. Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, 2016.
8. Забелин С.И. Время искать, и время терять. – М.: СоЭС, 1998 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.seu.ru/ccl/lib/books/vremia/> (дата обращения: 22.12.2016).
9. Кант И. К вечному миру [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://history.pstu.ru/wp-content/uploads/2013/04/files\\_File\\_Kant\\_K\\_vechnomu\\_miru.pdf](http://history.pstu.ru/wp-content/uploads/2013/04/files_File_Kant_K_vechnomu_miru.pdf) (дата обращения: 14.11.2016).
10. Клапцов В.М. Итоги Саммита «РИО+20. РИСИ. 29.06.2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.riss.ru/aktualnye\\_komentarii/?commentsId=267#.UAlhJaBKPrg](http://www.riss.ru/aktualnye_komentarii/?commentsId=267#.UAlhJaBKPrg) (дата обращения: 12.09.2016).
11. Левченко В.Ф. Биосфера: этапы жизни. – СПб.: «Свое издательство», 2012.
12. Левченко В.Ф. Гипотеза эмбриосферы как парадигма объединяющая различные разделы биологии // Известия РАН. Серия Биология. – 1993. – № 2.
13. Левченко В.Ф. Модели в теории биологической эволюции. – СПб.: Наука, 1993.
14. Левченко В.Ф., Старобогатов Я.И. Физико-экологический подход к эволюции биосферы / «Эволюционная биология: история и теория». – СПб., 1999.
15. Левченко В.Ф. Эволюция биосферы до и после появления человека. – СПб.: Ин-т эволюц. физиологии и биохимии РАН, 2003.
16. Международная организация по миграции (МОМ)/ Организация Объединенных Наций в Российской Федерации. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unrussia.ru/ru/agencies/mezhdunarodnaya-organizatsiya-po-migratsii-mom> (дата обращения: 14.11.2016).
17. Решение проблем международной миграции и развития в рамках системы ООН и других соответствующих международных организаций. Международная миграция и развитие. Секретариат Организации Объединенных Наций. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/development/migration/system.shtml> (дата обращения: 14.11.2016).
18. Саммит Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. 2015 г. 25-27 сентября. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/> (дата обращения: 12.09.2016).
19. Старобогатов Я.И., Левченко В.Ф. Экоцентрическая концепция макроэволюции // Журн. общ. биологии. – 1993. – № 4.
20. Сколько людей может жить на Земле? (How Many People Can Live on Planet Earth?) Документальный фильм, BBC. 2009. Автор - Дэвид Аттенборо. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docfilms.info/bbc/538-skolko-lyudey-mozhet-zhit-na-zemle.html> (дата обращения: 12.09.2016).
21. Харлампьева Н.К. Методология исследования основ международного экономического сотрудничества в Арктике // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. – 2016. – № 2.
22. Царёва Е.Ю. Миграционная политика Европейского Союза. Обозреватель – Observer, 2014. – №3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://observer.materik.ru/observer/N3\\_2014/040\\_048.pdf](http://observer.materik.ru/observer/N3_2014/040_048.pdf) (дата обращения: 14.11.2016).
23. Sykes, Bryan (2003), Adam's Curse: A Future Without Men. – Norton & Company, 2004 - Science.
24. Andrew, R., 2014. Socio-Economic Drivers of Change in the Arctic. AMAP Technical Report No. 9 (2014), Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway. 33 pp. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amap.no/documents/doc/Socio-Economic-Drivers-of-Change-in-the-Arctic/1115> (дата обращения: 22.12.2016).

30 Andrew, R., 2014. Socio-Economic Drivers of Change in the Arctic. AMAP Technical Report No. 9 (2014), Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway. 33 pp. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amap.no/documents/doc/Socio-Economic-Drivers-of-Change-in-the-Arctic/1115> (дата посещения: 22.12.2016).

## **МУСАБАЕВА Гулбахша Нурмуқановна**

кандидат юридических наук, доцент Северо-Казахстанского государственного университета им. М.К. Козыбаева

## **РАХИМОВА Гульнара Дуйсеновна**

кандидат философских наук, и.о. доцента Казахского национального педагогического университета им. Абая

### **СОЦИО-КУЛЬТУРНЫЕ ОСНОВЫ И НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ КАДРОВ**

В статье раскрываются законодательные аспекты международно-правового регулирования миграции в контексте современных вызовов времени. Пристальное внимание уделяется анализу международных стандартов миграционных процессов.

Ключевые слова: «утечка мозгов», гастарбайтер, академическая миграция, правовые основы миграции.

## **MUSSABAYEVA Gulmakhsha Nurmukanovna**

Ph.D. in Law, senior teacher of North-Kazakhstan state university named after M.K. Kozibayev

## **RAKHIMOVA Gulnara Duisenovna**

Ph.D. in Philosophy, senior lecturer of Kazakh national pedagogical university named after Abai

### **SOCIO-CULTURAL BASIS AND SOME ASPECTS OF INTERNATIONAL AND LEGAL REGULATION OF PERSONNEL MIGRATION**

In this article the legislative aspects of international and legal regulation of migration in the context of modern calls of time reveal. Close attention is paid to the analysis of the international standards of migratory processes.

Keywords: «brain drain», guest worker, academic migration, legal bases of migration.

Процессы глобализации, происходящие в современном мире, накладывают особую специфику на современный процесс международной миграции рабочей силы, оказывающей влияние на различные стороны жизни общества, в частности, на экономику, демографию, социологию, политику, право. При этом повышение интенсивности любого вида миграции, будь то экономическая, этническая, трудовая, проявляющаяся в мощных миграционных потоках, значительно изменяет ситуацию, как на национальных, так и на международных рынках труда. Поэтому актуальным является исследование социо-культурных основ данного процесса, а также способов и механизмов международно-правового регулирования миграции кадров.

В научной литературе под термином «высококвалифицированные кадры» понимаются не только дипломированные специалисты, имеющие степень бакалавра, магистра или доктора, но и обладающие определенными достижениями, навыками, опытом в сфере своей деятельности (особенно в области естественных и точных наук).

Миграцию высококвалифицированных кадров стоит рассматривать как миграцию академическую с элементами трудовой миграции, потому что академическая миграция сочетает в себе разные элементы, куда входят и кадры, переселяющиеся в качестве аспирантов (трудовая миграция совместно с академической). Основной ключ в том, что сфера образования нацелена на рынок труда, так как включает элементы учебной миграции и трудовой (как высококвалифицированные специалисты).

Высококвалифицированные кадры покидают свои страны не из-за низкого уровня жизни или подобных социально-экономических, материальных причин (но этот фактор не исключается), также они имеют свои определенные так называемые

«духовные» цели при выезде в другую страну. Среди них могут быть цели:

- саморазвития как интеллектуальной личности;
- работы и развития своих проектных работ (инновационный сектор для ученых);
- карьерного роста (высокое звание, достижение, степень, ранг);
- материально-технического обеспечения персонала (особенно для врачей);
- использования в полной мере своих возможностей и получения достойной работы;
- субъективной привлекательности того или иного места.

Этот перечень бесконечный, потому что такие дополнительные факторы бывают очень важны и несравнимы для мигрантов второй и третьей ступеней образования (для высококвалифицированных мигрантов).

Привлечение высококвалифицированных кадров – экономическая или социальная политика государства. Для высококвалифицированных специалистов предоставляются все благоприятные условия и дополнительные преимущества в принимающей стране, упрощаются процессуальные вопросы, касающиеся въезда в страну (например, путем предоставления специальных виз). Государства также упрощают требования соблюдения квот (особенно заметно в рамках ЕС), требования к воссоединению семьи (часто на долгосрочной основе).

Эпицентром привлечения высококвалифицированных специалистов на данный момент являются Соединенные Штаты Америки, страны ОЭСР (куда входит и ЕС) и страны



Мусабаева Г. Н.



Рахимова Г. Д.

Персидского залива<sup>1</sup>. Перечислим документы, регулирующие международную миграцию высококвалифицированных кадров:

- 1) национальное законодательство стран-доноров;
- 2) национальное законодательство стран-реципиентов;
- 3) международно-правовые универсальные акты (касающиеся непосредственно трудовой или академической миграции);
- 4) международно-правовые акты региональных (интеграционных) объединений;
- 5) соответствующие межгосударственные соглашения (зачастую двусторонние соглашения).

На наш взгляд, существует ряд проблем, связанных с миграцией высококвалифицированных кадров:

а) Отъезжают из страны и не возвращаются обратно (Например, высококвалифицированные мигранты из Южной Кореи, которые уехали за заработком в Соединенные Штаты Америки или в Японию, не хотят возвращаться в свою Родину, так как в принимающей стране иностранных высококвалифицированных специалистов обеспечивают).

б) Утечка умов (10% населения с третьей ступенью образования покидают свою страну). Эта проблема возникла еще в 60-х годах. Сейчас нет конкретно разработанного международного документа, который бы регулировал эту проблему (за исключением ЮНЕСКО и эффективности Болонского процесса).

в) Негативное влияние на состав трудовых ресурсов в стране-доноре (в стране происхождения). Нехватка рабочей силы и проблема высокой смертности очень негативно влияют на государственную стратегию развития.

г) Могут возникнуть проблемы, связанные с этническими, религиозными, культурными отличиями мигрантов высококвалифицированных кадров и коренным населением принимающей страны. Это приводит к напряженностям в их отношениях.

д) Также помимо «утечки умов» существуют проблемы «циркуляции умов» и «растраты умов». Если «утечка мозгов» представляет собой «выезд за границу и окончательную потерю для стран-доноров, то «циркуляция мозгов» – это выезд высококвалифицированных специалистов за границу с одновременным участием в отечественных проектах на родине»<sup>2</sup>. Циркуляция умов носит разнонаправленный характер (например: когда квалифицированные кадры едут из развитых государств в развивающиеся, когда государство устанавливает связь с квалифицированными представителями диаспор и т.п.). «Растрата умов» представляет собой такой процесс, когда высококвалифицированный (компетентный, достойный, подготовленный, с опытом и навыками) специалист не имеет возможности использовать свои способности в полной мере (например, когда специалист работает на низшей должности, чем он заслуживает). К примеру: компетентный инженер работает менеджером; доктор юридических наук работает ассистентом на кафедре конституционного права.

Миграция данного вида на международном универсальном уровне регулируется Международной организацией труда (МОТ), Международной организацией по миграции (МОМ), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Отделом народонаселения ООН и другими. Немаловажную роль в регулировании проблем интеллектуальной миграции играет и Организация Объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

В рамках МОТ был разработан документ «Справедливая миграция: Формирование программы МОТ» от 19 мая 2014 г., содержащий важнейшие направления деятельности МОТ в области миграции на ближайшее будущее. Непосредственно высококвалифицированных кадров там касается ст. 72, в которой говорится о постоянной и временной миграции. Страны, принимавшие в прошлом «гастарбайтеров» (например, Германия) сейчас стремятся привлечь высококвалифицированных специалистов, предлагая им постоянный вид на жительство с момента их прибытия<sup>3</sup>.

Общая тенденция в сфере политики такова, что чем выше уровень квалификации работника, тем легче ему въехать в страну и обосноваться в ней. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) отмечает<sup>4</sup>, что страны могут быть менее готовыми к приему малоквалифицированных работников, даже если они востребованы, в силу опасений того, что они не смогут найти работу в долгосрочной перспективе и им будет относительно труднее интегрироваться в общество. Этим объясняется усиление фактической сегрегации между концентрированной группой менее квалифицированных работников, приезжающих по программам временной миграции, и более квалифицированными работниками, у которых гораздо больше шансов получить постоянный вид на жительство<sup>5</sup>.

В ст. 80 (глава «Условия миграции») говорится о несправедливости миграции высококвалифицированных специалистов по отношению к государству-донору. «Несправедливость может быть связана с тем, что страны вкладывают значительные средства в развитие профессиональных навыков и компетенций своего населения в рамках системы общего образования. Кроме того, перспективы развития этих стран могут серьезно пострадать из-за потери квалифицированных работников, что служит примером передачи части благосостояния страны, а не участия в общем процветании»<sup>6</sup>.

Также в этом документе в разделе «Роль МОТ: нормы и трипартизм» последний пункт ст. 98 посвящен миграции высококвалифицированных кадров. Непосредственным мандатом МОТ является призыв к государствам-членам поддерживать сотрудничество в области реализации программ мобильности и (в контексте последствий миграции высококвалифицированных кадров) проанализировать вопрос циркулярной миграции»<sup>7</sup>.

МОМ тоже занимается миграцией кадров. Основной целью ее является содействие упорядоченному и гуманному управлению международной миграцией. МОМ - основной орган без амбиции охватить весь институт миграции. Он просто помогает государствам решать или регулировать проблемы, связанные с миграцией. МОМ считается самостоятельным институтом, но мандат этой организации не позволяет полностью руководствоваться нормативно-правовой базой прав человека. МОМ является членом Группы по проблемам глобальной миграции и страновых групп ООН во многих странах. Из-за этого иногда ее принимают за учреждение ООН<sup>8</sup>.

1 Киселева Е.А. Международно-правовое регулирование миграции. – М., 2012. – С. 163.

2 Кузнецов Е. Институт Всемирного Банка, Доклад на международной конференции по вопросам экономического и социального воздействия миграции, денежных переводов и диаспоры. – Армения, 2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/Kuznetsov\\_Rus.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/Kuznetsov_Rus.pdf)

3 Доклад Генерального директора МОТ на Международной конференции труда. – 103-сессия. – 2014. Справедливая миграция: формирование программы МОТ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_243594.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_243594.pdf)

4 ОЭСР: International Migration Outlook 2008, Part II: Management of low-skilled labor migration.

5 Доклад Генерального директора МОТ на Международной конференции труда. – 103-сессия. – 2014. – Справедливая миграция: формирование программы МОТ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_243594.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_243594.pdf)

6 Там же. - Ст. 80.

7 Там же. - Ст. 98.

8 Доклад специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов. – 68-сессия. – 2013. А/68/283

ВОЗ через призму охраны здравоохранения тоже регулирует проблемы миграции квалифицированных кадров. На 63-й сессии Всемирной Ассамблеи Здравоохранения был принят «Глобальный кодекс ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения» от 21 мая 2010 года. Выработка данного Кодекса была направлена, в основном, на государства. То есть были выработаны права, обязанности и принципы содействия стран происхождения и стран назначения кадров здравоохранения. Целью создания данного Кодекса является достижение справедливого соотношения интересов работников здравоохранения, стран происхождения и стран назначения.

Кодекс по своему формату небольшой. Состоит из 10 четких статей. Ст. 4.6 Кодекса гласит, что государствам-членам необходимо принять меры по обеспечению того, чтобы работники здравоохранения-мигранты пользовались возможностями и стимулами для повышения своего профессионального образования, квалификации и карьерного роста на равных правах с кадрами здравоохранения, подготовленными внутри страны<sup>9</sup>. Кодекс не несет обязательного характера, только рекомендательный. Но все же о нем узнали и услышали многие страны.

Существует два больших минуса, которые являются негативными последствиями миграции высококвалифицированных кадров в области здравоохранения: во-первых, когда утекает большое количество врачей и другого медицинского персонала, страна-донор (которая финансировала их образование) теряет доход на свои инвестиции. Страна инвестировала в образование этих врачей или кадров, а они в результате покидают свои страны; во-вторых, при слабой системе здравоохранения страны-донора потеря человеческого капитала (трудового ресурса) может привести к развалу всей системы.

Но все же оговоримся, что отъезд персонала незначительного количества эмпирически считается нормальным и государство не теряет свой социально-экономический уровень. Высококвалифицированные мигранты едут в другую страну, чтобы продавать свою рабочую силу или интеллектуальную деятельность дороже, чем в своей стране. В основном при привлечении высококвалифицированных кадров из зарубежных стран страна-реципиент предоставляет этим специалистам более выгодные условия как труда, так и проживания, чем в стране-доноре.

Также миграцию высококвалифицированных кадров можно рассматривать на уровне региональных экономических интеграционных объединений, таких как ЕС, СНГ, АСЕАН, МЕРКОСУР, ЦАОР, ЛАГ, ОАГ и др., которые нацелены на «Свободную экономическую зону» (свободное передвижение: товаров, услуг, капиталов, интеллектуальной собственности и рабочей силы (трудящихся)). В основном заключают Соглашения по вопросам миграции (которые регулируют миграцию высококвалифицированных кадров включительно) в рамках региональных организаций из-за того, что отсутствует универсальная нормативно-правовая база в сфере миграции. Роль региональных консультативных процессов по вопросам миграции тоже повышается. Потому что в рамках этих консультативных процессов государства, которые участвуют в них, могут не брать на себя официальных обязательств, т.е. эти процессы не обременяют их, но очень активно и результативно обсуждают широкий круг вопросов, связанных с миграцией. Поэтому именно этот неформальный способ решения проблем, связанных с миграцией, самый рациональный. Государства сами изъявляют желание в таких процессах, так как в их же интересах узнать больше информации о соседнем государстве, делиться опытом с целью повышения эффективности работы своих миграционных служб.

ЕС на сегодняшний день является образцом рационального и гуманного регулирования проблем высококвалифици-

рованной миграции. В рамках ЕС разработаны специальные нормы, касающиеся миграции между странами-членами ЕС и между третьими странами. Про ЕС и его нормативную базу написано достаточно.

Что касается АСЕАН, то здесь зона свободного передвижения товаров, услуг, рабочей силы, капитала. Государства приема мигрантов (государства-реципиенты) в Юго-Восточных регионах Азии по-разному относятся к проблемам трудовой миграции, но так как все приезжие рабочие силы не из дальнего зарубежья, соответственно, не являются чуждыми и схожи по историко-традиционным критериям. Сингапур и ряд других стран поощряет миграцию профессионалов и работников с высокой квалификацией, потому что реальная практика трудовой миграции в АСЕАН показывает, что большинство мигрантов имеют низкую квалификацию, то есть ниже 2 и 3 ступеней образования. Укажем перечень документов в рамках АСЕАН, которые регулируют миграцию трудовую и интеллектуальную:

– План создания Экономического сообщества АСЕАН (План ЭС 2015). П.п. 21, 33 непосредственно касаются миграции высококвалифицированных специалистов;

– Соглашение о движении физических лиц, подписанное в Пномпене (Камбоджа) 19 ноября 2012 г. (Соглашение MNP). Оно охватывает квалифицированных рабочих, специалистов и руководителей, и только для их временного въезда. Соглашение MNP не предусматривает ни постоянного пребывания таких лиц, ни движения любых лиц (например, неквалифицированных работников), даже на временной основе;

– Рамочное соглашение АСЕАН по услугам 1995 г. (AFAS) Ст. 5;

– Трехсторонний Форум по проблемам трудовой миграции.

МЕРКОСУР, СИЦА, Андское и Карибское сообщества (в отдельности) разработали субрегиональную политику, которая защищает права трудящихся мигрантов<sup>10</sup>.

ЮНЕСКО, в свою очередь, касается проблем высококвалифицированных кадров косвенным путем. В Париже в 2011 году на 36-сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО была пересмотрена Международная стандартная классификация образования (МСКО). Для классификации программ формального образования по уровням в МСКО используются уровни от 0 до 8 (п. 70 МСКО).

В заключение хочется отметить, что привлечение рабочей силы развитыми странами имеет сложившуюся традицию. В условиях жесткой конкуренции на современном мировом рынке европейские эксперты прогнозируют значительные изменения, как качественного, так и количественного состава трудовых миграционных потоков в пользу работников самой высокой квалификации, процент которых будет постоянно увеличиваться в общем миграционном потоке. Тем более, что издавна существующая практика привлечения квалифицированных специалистов в странах классической миграции в условиях глобализации становится все более избирательной. Современная иммиграционная политика нацелена на отбор претендентов, обладающих специальностями повышенного спроса, знаниями и высокой квалификацией.

#### Пристатейный библиографический список

1. Киселева Е.А. Международно-правовое регулирование миграции. – М., 2012.
2. Кузнецов Е. Институт Всемирного Банка, Доклад на международной конференции по вопросам экономического и социального воздействия миграции, денежные переводы и диаспоры. – Армения, 2010.

9 Глобальный кодекс ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения от 21 мая 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA63/A63\\_R16-ru.pdf?ua=1](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_R16-ru.pdf?ua=1)

10 Доклад Генерального директора МОТ на Международной конференции труда. 103-сессия. 2014г. Справедливая миграция: формирование программы МОТ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_243594.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_243594.pdf) статья 83.



## **ФАРХУТДИНОВ Инсур Забирович**

доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН (сектор международно-правовых исследований), главный редактор Евразийского юридического журнала

## **ГАЛИЕВ Фарит Хатипович**

доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», главный редактор журнала «Правовое государство: теория и практика»

### **ФИЛОСОФИЯ ПРАВА – ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА ЮРИСПРУДЕНЦИИ К ВЫХОДУ МОНОГРАФИИ РАЯНОВА Ф.М. «ФИЛОСОФИЯ ПРАВА: ДИСКУРСИВНЫЙ АНАЛИЗ И НОВЫЕ ВЫВОДЫ: МОНОГРАФИЯ» | Ф.М. РАЯНОВ. – М.: ЮРЛИТИНФОРМ, 2017. - 264 С. (ISBN 978-5-4396-1344-1)**

В статье отмечается актуальность работы Раянова Ф.М. «Философия права: дискурсивный анализ и новые выводы: монография», посвященной исследованию многих накопившихся на сегодняшний день и являющихся спорными злободневных теоретических положений философии права. Говорится о том, что данная книга является результатом многолетней работы Ф.М. Раянова над проблемами теории государства и права и проводится краткий экскурс основных работ ученого, в которых он развивает свои мысли о развитии государства и права. Подчеркивается оригинальность подхода автора к изучению процесса развития философии права от исходных начал до современных трактовок философии права и значение данного исследования для дальнейшего развития юриспруденции.

## **FARKHUTDINOV Insur Zabirovich**

Ph.D. in Law, leading researcher of the Institute of State and Law (sector of international legal researches) of the Russian Academy of Sciences, editor in chief of the Eurasian Law Journal

## **GALIEV Farit Hatipovich**

Ph.D. in Law, professor of the department of theory of state and law Institute of Law FGBOU IN «Bashkir State University», chief editor of «Rule of Law: theory and practice»

### **PHILOSOPHY OF LAW - THEORETICAL BASES OF JURISPRUDENCE (TO THE ISSUE OF MONOGRAPHS RAYANOV F.M. «PHILOSOPHY OF RIGHT: DISCOURSE-TION ANALYSIS AND NEW FINDINGS: MONOGRAPH» | F.M. RYANOV. - M.: IOP-LITINFORM, 2017. - 264 P. (ISBN 978-5-4396-1344-1)**

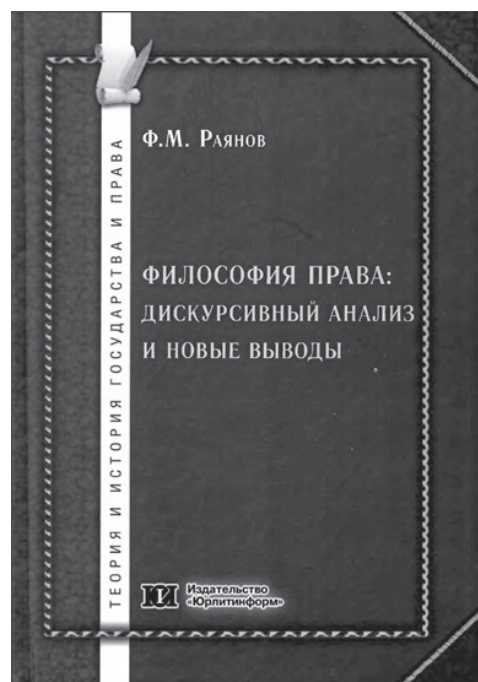
The article notes the relevance of the work Rayanov F.M. «Philosophy of Law: discourse analysis and new findings: the monograph», devoted to the study of many accumulated to date and is disputed topical theoretical propositions of philosophy of law. It is said that this book is the result of years of work by F.M. Rayanov on the problems of the state and law theory and provides a brief digression major works of the scientist, in which he develops his thoughts about the development of the state and law. It emphasized the originality of the author's approach to the study of the process of development of the philosophy of law from the initial beginnings to the present interpretations of the philosophy of law and the importance of this research for the further development of jurisprudence.

Недавно московское издательство «Юрлитинформ» выпустило монографию доктора юридических наук, профессора Ф.М. Раянова «Философия права: дискурсивный анализ и новые выводы». Как видно из названия, книга посвящена рассмотрению накопившихся на сегодняшний день вопросов и спорных теоретических положений философии права, которые уже давно требовали нового исследовательского подхода.

Обращение автора и к проблемам философии права, и название работы явно не случайные явления. Во-первых, профессор Ф.М. Раянов известен в нашей стране и широко за ее пределами как один из первых исследователей темы, связанной, как с теорией гражданского общества, так и с проблемами формирования в Российской Федерации правового государства. Во-вторых, в последние годы понятию «право», и, вообще, вопросам, связанным с сущностью права, содержа-

нием права, познанием права уделяется немало внимания со стороны, как отечественных исследователей, так и зарубежных ученых, появляются новые подходы к определению понятия права, что само по себе является одной из актуальных проблем в юриспруденции.

Мы здесь не можем не сказать и о том, что на проблему философии права Ф.М. Раянов вышел постепенно в процессе своей многолетней творческой жизнедеятельности. Так, еще в работе «Размышления о государстве», увидевшей свет в далеком 1994 году, т.е. сразу же после принятия новой Конституции постсоветской России, он писал: «Подробное рассмотрение и обоснование оснований формирования и функционирования каждой из отмеченных нами идеологий и механизмов социального движения не входит в задачу настоящего исследования. Этим, больше всего, должны предметно заниматься такие науки как философия,



социология, политология»<sup>1</sup>. В следующей статье «Федерация не самоцель» Ф.М. Раянов уже более предметно обращается к политической философии государственности. Здесь он пишет: «В политической философии государственности идеи федерализма, на наш взгляд, имеют лишь преходящее значение. Если идею федерализма поднять до уровня первостепенно важного принципа и стремиться, любой ценой, добиваться ее реализации, то очень просто можно съехать с рельсов правового государства»<sup>2</sup>. Немного позднее Ф.М. Раянов подготовил и выпустил специальную монографию, посвященную политической философии государственности, в предисловии к которой он уже пишет: «Вопросы политической философии государственности в историческом плане особенно актуализируются в периоды больших политических потрясений, существенных государственно-правовых кризисов. Когда общество и его политическая власть развиваются согласованно, на естественной эволюционной основе, то наступает относительное успокоение общественно-политической мысли. Однако в общественном развитии наступают и исторические взрывы разума, когда переосмысливаются определенные ценности, люди, начинают лучше понимать свое место в общественном развитии и освобождаются от душивших их государственно-правовых оков»<sup>3</sup>. Увидевшая свет в этом же году другая книга Ф.М. Раянова также посвящена исследованию проблем теории государства и права. И здесь он поднимает не менее острые философско-правовые проблемы. Так, он пишет: «Поднимая в свое время на щит лозунги бедных, люмпенов, мы произвели уравниловку по бедности. Между тем бедное государство правом быть не может. При наших природных и интеллектуальных возможностях нужно дать людям возможность полностью раскрыть свои способности в производственной и культурной сферах. Чем больше богатых, как в материальном, так и в интеллектуальном смысле граждан, тем богаче будет государство, и тем больше оно будет уделять внимания социализации тех граждан, которые в этом нуждаются»<sup>4</sup>.

Мы уже отмечали, что Ф.М. Раянов большое внимание уделяет вопросам формирования в нашей стране правового государства. Так, в работе «Трудный путь к правовому государству» он отмечает: «В последние годы довольно много пишут и говорят об общенациональной идее, об основах устойчивости российского государства. На наш взгляд, в этом направлении необходимо вести речь и о политической философии современной российской государственности, т.е. о том, как после преодоления марксистско-ленинского учения об отмирании государства мы должны теоретически и практически оправдывать необходимость и ценность государства»<sup>5</sup>. В следующей своей научной работе, посвященной проблемам понимания права, Ф.М. Раянов утверждает: «Осмысливая сущность юридического права, следует не усложнять его исторической философией права вообще, а исходить из современной жизненной необходимости в совершенном юридическом праве, способном обеспечить справедливые взаимоотношения между людьми, живущими в государственно-организованном обществе»<sup>6</sup>. Как бы развивая свои слова о философско-правовых проблемах, Ф.М. Раянов в другой статье пишет:

«После серьезнейшего переосмысления марксизма-ленинизма, на идеологии которого долгое время основывалась общественная жизнь в нашей стране, в Российской Федерации еще четко не обозначены общенациональные ценности, опираясь на которые можно было бы развиваться дальше»<sup>7</sup>. Перечисляя прежние научные работы Ф.М. Раянова, так или иначе затрагивающие проблемы философии права, не можем не сослаться еще на одну его книгу, которая вошла в научный аппарат обществоведческих наук не только своим удачным, но и не менее оригинальным названием: «Государственно-правовые болезни: исторический диагноз». Автор пишет: «Умышленно или не умышленно запутанная история нашего государственно-правового развития продолжает оказывать сильное сдерживающее влияние на выбор Россией оптимального вектора своего развития до настоящего времени. Отсюда стратегическая проблема развития для современной России заключается не в плоскости выбора сильной государственности, а в плоскости освоения науки организации общественной жизни людьми на основе признания и уважения со стороны государства прав и свобод человека»<sup>8</sup>.

Философско-правовые проблемы поднимаются и в ряде других, ставших не менее актуальными, научных работ Ф.М. Раянова. Среди них выделяется монография «Проблемы теории и практики правового государства», опубликованная в 2013 году. В ней он пишет: «Вопросы правового государства - это вопросы из области общественной жизни, и они относятся к сфере гуманитарных наук. Это вопросы о том, как можно выйти на позиции формирования удовлетворяющего все возрастающие потребности человеческого общества. Поэтому вопросы правового государства нужно поставить не только в контексте мировой истории, но и в ряд поисков хорошей жизни, справедливого общества»<sup>9</sup>. В таких же монографиях Ф.М. Раянова, как «Теория правового государства»<sup>10</sup> и «Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения»<sup>11</sup>, вопросы философии права нашли еще большее отражение.

На основе отмеченных и некоторых других своих прежних работ, Ф.М. Раянов в рецензируемой монографии решил подытожить основные проблемы, связанные с ролью и местом складывающейся в постсоветской Российской Федерации философии права в системе обществоведческих наук современности. Исходной точкой исследования, как отмечает сам автор, является то, что как отечественная теоретическая правовая наука, так и возрождающаяся философия права, и имеющие с ними органическую взаимосвязь теории гражданского общества и правового государства «болеют» одними и теми же теоретико-методологическими проблемами. Как пишет автор, «... все они, по отдельности и вместе, нуждаются в основательном дискурсивном понятийном и содержательном переосмыслении с учетом ценностей Нового времени»<sup>12</sup>. Ф.М. Раянов считает, что без основательного и полномасштабного измерения основ сложившейся в постсоветской Российской Федерации философии права с точки зрения ценностей Нового времени и достиг-

1 Раянов Ф.М., Гарданов А.Ш. Размышления о государстве. - Уфа, 1994. - С. 5.

2 Раянов Ф.М. Федерация - не самоцель // Власть. - 1996. - № 3. - С. 71.

3 Раянов Ф.М. Политическая философия государственности. - Уфа, 1998. - С. 3.

4 Раянов Ф.М. Теория государства и права. - Уфа, 1998. - С. 119.

5 Раянов Ф.М. Трудный путь к правовому государству. - Уфа, 1999. - С. 79.

6 Раянов Ф.М. Юридическое право: время разобраться по существу. - Уфа, 2001. - С. 28.

7 Раянов Ф.М. Правовая организация общественной жизни: теория и практика // Государство и право. - 2004. - № 12.

8 Раянов Ф.М. Государственно-правовые «болезни»: исторический диагноз. - Уфа, 2005. - С. 11.

9 Раянов Ф.М. Проблемы теории и практики правового государства. - Уфа: Изд-во «Гилем», 2013. - С. 216.

10 Раянов Ф.М. Теория правового государства. - М.: Юрлитинформ, 2014. - С. 9-59.

11 Раянов Ф.М. Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения. - М.: Юрлитинформ, 2015. - С. 7-87.

12 Раянов Ф.М. Философия права: дискурсивный анализ и новые выводы. - М.: Юрлитинформ, 2017. - С. 4.

нутым уровнем наиболее развитых стран мира в этой области, отечественная философия права так и останется на том уровне «философствования», на котором она пребывает сегодня. Поэтому он приходит к выводу о том, что выбранный отечественной постсоветской философией права теоретико-философский курс, с исключительной опорой только на философию права Г. Гегеля, нуждается в незамедлительном и основательном дискурсивном осмыслении и переосмыслении.

Мы не можем не согласиться с таким утверждением автора. Действительно, как отечественная теоретическая правовая наука, так и возрождающаяся в нашей стране в постсоветское время философия права, пока еще базируются на гегелевской философии права. Да, это и не удивительно: ведь постсоветскую философию права, в основном, пишут те же ученые, которые являются большими специалистами и в части отечественной теории государства и права. Как считает Ф.М. Раянов, основанная на философии права Г. Гегеля постсоветская отечественная философия права, как и вся теоретическая правовая наука в целом, просто не имеют оптимального будущего. Здесь же Ф.М. Раянов подчеркивает, что только дискурсивный подход к исследованию философских основ отечественной философии права, также как и отечественной теоретической правовой науки в целом, может вывести на более оптимальный путь разрешения и других, являющихся на сегодня не только актуальными, но и спорными проблемами отечественного государственно-правового развития.

Нам представляется, что для отечественной теоретической правовой науки имеет большое значение и следующее фундаментальное предложение Ф.М. Раянова: «Постсоветской философии права вряд ли может быть найдено подходящее ей место в системе обществоведческих наук нашей страны, если мы не выйдем на естественноисторический путь развития юридической науки и в России. Сегодняшние попытки вмонтирования постсоветской философии права в систему общественных наук постсоветской Российской Федерации, без серьезных фундаментальных изысканий в этой области, не приведут к позитивным результатам. Тем более, если учесть, что постсоветская обществоведческая наука в целом и теоретическая правовая наука, в том числе, все еще находятся в условиях переходного этапа от остатков советского социалистического к новому, но пока еще неизвестному, постсоветскому общественно-политическому строю. Такой переход не может осуществляться без учета, как исторического прошлого России, так и ценностей Нового и Новейшего времени. В этих условиях и современное развитие «Философии права» в Российской Федерации вряд ли может осуществиться без учета принципов, как историзма, так и современности»<sup>13</sup>. Все это обосновывается тем, что осмысливая теоретические основы постсоветской отечественной философии права, можно найти почти те же изъяны, которые, по мнению Ф.М. Раянова, встречались в прошлом при исследовании им теории гражданского общества и правового государства. Во-первых, это исключительная привязанность к гегелевской философии права, а, во-вторых, непосредственно связанное с этим игнорирование мирового опыта современного государственно-правового строительства. В-третьих, как подчеркивает Ф.М. Раянов, сколько бы ни стараться выпячивать свои успехи, без сравнения уровня реального состояния качества жизни в нашей стране с уровнем обеспеченности и благосостояния людей в других странах мира, вряд ли можно выйти и на правильную оценку деятельности соответствующих государственно-правовых ин-

ститутов. В-четвертых, все это происходит тогда, когда постсоветская Конституция Российской Федерации уже заложила основы подлинного современного государственно-правового развития нашей страны, полностью соответствующего фундаментальным мировым стандартам в области обществоведения. Нам остается лишь строго развиваться в том же направлении.

Дальнейшее исследование философии права, по мнению Ф.М. Раянова, невозможно без учета основ философии Нового времени, потому что вместе с появлением философских учений Нового времени и началось научно-правовое осмысление именно современного общественного развития. К сожалению, отечественная теоретическая правовая наука нашей страны все еще не уделяет подобающего внимания развитию ценности Нового времени.

#### Пристатейный библиографический список

1. Раянов Ф.М., Гарданов А.Ш. Размышления о государстве. - Уфа, 1994. - 128 с.
2. Раянов Ф.М. Федерация - не самоцель // Власть. - 1996. - № 3.
3. Раянов Ф.М. Политическая философия государственности. Уфа, 1998. - 160 с.
4. Раянов Ф.М. Теория государства и права. - Уфа, 1998. - 172 с.
5. Раянов Ф.М. Трудный путь к правовому государству. - Уфа, 1999. - 172 с.
6. Раянов Ф.М. Юридическое право: время разобраться по существу. - Уфа, 2001. - 34 с.
7. Раянов Ф.М. Правовая организация общественной жизни: теория и практика // Государство и право. - 2004. - № 12.
8. Раянов Ф.М. Государственно-правовые «болезни»: исторический диагноз. - Уфа, 2005. - 180 с.
9. Раянов Ф.М. Проблемы теории и практики правового государства. - Уфа, Изд-во «Гилем», 2013. - 300 с.
10. Раянов Ф.М. Теория правового государства. - М.: Юрлитинформ, 2014. - 272 с.
11. Раянов Ф.М. Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения. - М.: Юрлитинформ, 2015. - 320 с.
12. Раянов Ф.М. Философия права: дискурсивный анализ и новые выводы. - М.: Юрлитинформ, 2017. - 264 с.

<sup>13</sup> Там же. - С. 249.

## **БЫСТРОВ Григорий Ефимович**

доктор юридических наук, президент Национальной ассоциации аграрного права, природоресурсного и экологического права (НААПЭ), академик МАИПТ, эксперт-консультант «ПРОЕКТА» РЦИЭФ при РИИ, профессор

## **НИГМАТУЛЛИНА Эльмира Фаатовна**

кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета

### **ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ КРУГЛОГО СТОЛА «АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ» (КАЗАНЬ, 18-21 МАЯ 2016 Г.)**

#### **BYSTROV Grigori Efimovich**

Ph.D. in Law, president of the National association of agricultural law, natural resources and environmental law (NAPPA), academician MIPT, expert-consultant of the «PROJECT» RCIEF with RII, professor

#### **NIGMATULLINA Elmira Faatovna**

Ph.D. in Law, associate professor of environmental, labor law and civil process of Kazan (Volga region) Federal University

### **REVIEW OF MATERIALS OF THE ROUND TABLE «AGRICULTURAL POLICY OF THE STATE IN THE FIELD OF IMPORT SUBSTITUTION AND FOOD SECURITY: ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS» (KAZAN, MAY 18-21, 2016)**

18 - 21 мая 2016 года в Казани при поддержке Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Республики Татарстан состоялся IX Международный экономический саммит «Россия - Исламский мир: KazanSummit 2016». На это время Казань превратилась в центр экономического взаимодействия Российской Федерации и стран исламского мира. Более 1556 представителей международных организаций, органов государственной власти, финансовых институтов, посольств 14 государств, депутатов парламентов, инвесторы и бизнесмены из 51 страны мира, а также 182 представителя СМИ обсуждали возможность привлечения исламских инвестиций в контексте международных экономических отношений<sup>1</sup>.

Продвигаемая Республикой Татарстан в рамках Саммита инициатива Президента РФ В.В. Путина об экспорте сельхозпродукции и внедрению передовых агротехнологий<sup>2</sup> является хорошей основой для выстраивания взаимовыгодных отношений с точки зрения международного взаимодействия, активного использования человеческого и ресурсного потенциала, роста благосостояния наших граждан. Такая деятельность, по мнению участников, особенно востребована сегодня, когда межгосударственное общение обеспечивает стабильность, баланс сил в мире, в котором наблюдается появление новых экономических и политических центров международного влияния.

Авторитетный и представительный формат Саммита стал площадкой для острых дискуссий по наиболее важным внутренним экономическим и правовым вопросам. О перспективном развитии импортозамещения и обеспечения продовольственной безопасности говорили участники круглого

стола: «Аграрная политика государства в сфере импортозамещения и обеспечения продовольственной безопасности: экономико-правовой аспект», настроенные на будущее практическое воплощение теоретической повестки дня.

Важной частью работы круглого стола стало укрепление взаимодействия между сельхозпроизводителем, как флагманом российского бизнеса, и Правительством РФ в контексте реализации продовольственной доктрины Российской Федерации.

Участники отметили, что конструктивный диалог по линии Саммита будет и далее способствовать совершенствованию обмена информацией в аграрной отрасли, формированию новых маршрутов экспорта сельхозпродукции и устранению искусственных препятствий на их пути, путем выработки рекомендаций, предназначенных для всех субъектов правоотношений по реализации Доктрины продовольственной безопасности России на новом этапе.

Плодотворный диалог по самым животрепещущим проблемам, состоявшийся в рамках Саммита, не просто формализует отношения в аграрной сфере. В рекомендациях, которые были одобрены и приняты, есть целый ряд направлений, которые намечают большие и важные перспективы на будущее в интересах страны и задач, поставленных Президентом России В.В. Путиным. В условиях формирования новой полицентричной архитектуры международных отношений проведение подобных мероприятий помогает поддерживать и углублять откровенный профессиональный диалог со странами Ближнего Востока, Северной Африки, прогнозировать будущее развитие отношений по экономическому, сельскохозяйственному и валютно-финансовому сотрудничеству.



Быстров Г. Е.



Нигматуллина Э. Ф.

1 Режим доступа: <http://kazansummit.ru/>

2 Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию на 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2016/12/01/poslanie-stenogramma.html>.

Сейчас партнеры крайне заинтересованы в инклюзивном подходе, который определяется, прежде всего, уважением интересов народа, а не продвижением геополитических замыслов. Поэтому оптимальным ключом к решению стоящих перед Россией проблем является развитие частно-государственного партнерства в аграрном секторе экономики, которое в большинстве случаев демонстрирует ответственность за то, чтобы наших граждан не дискриминировали на международных продовольственных рынках.

Традиционные инициативы, которые отражают принципиальные подходы России по формированию общего экономического и гуманитарного пространства путем создания интеграционных объединений на недискриминационной основе при соблюдении универсальных правил мировой торговли, призваны обеспечить устойчивое развитие и экономический рост для всех участников.

Участники круглого стола неизменно отмечали в своих выступлениях поддержку инициативы нашего государства по комплексному управлению в формировании внутреннего рынка нашим сельхозпроизводителям и наращиванию торгово-инвестиционного взаимодействия между деловыми кругами в рамках хорошо зарекомендовавшего себя Петербургско-международного экономического форума и Саммита.

На площадке круглого стола собрался авторитетный состав участников, что создало условия для конструктивного обсуждения проблем, связанных с поддержкой отечественных товаропроизводителей, эффективным вовлечением земельных ресурсов в хозяйственную деятельность, восстановлением российских сел, попавших в депрессию из-за допущенных ошибок и просчетов на первом этапе преобразований в постсоветской России. В рамках программы круглого стола выступили известные эксперты – консультанты по выработке федеральных и региональных целевых программ и прогнозов: Сергей Боголюбов – заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором экологического права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Григорий Быстров – доктор юридических наук, профессор, президент Национальной ассоциации аграрного права, природоресурсного и экологического права, вице-президент Европейского комитета аграрного права, академик РАЕН и многие другие.

В выступлениях участников круглого стола затрагивались важнейшие теоретические и практические проблемы по обеспечению стабильного экономического развития регионов, совершенствованию аграрной политики России, регулированию оплаты труда работников аграрного сектора экономики, обеспечению защиты прав национальных меньшинств, гендерных прав, выработке конкретных шагов в борьбе с расизмом, агрессивным национализмом и т.п. Единение представителей научного сообщества и практиков ради поступательного движения нашей страны, ради прогрессивного будущего является одновременно и огромным вкладом в дело предотвращения межконфессиональных разломов.

Всего в работе Круглого стола приняли участие более 80 ученых и практиков, из них 35 участников со статусом заочного участия, работы которых также были учтены при разработке и принятии рекомендаций, содержащих 22 пункта.

По мнению Гаяза Файзуллина, модератора круглого стола, принятые рекомендации станут важным подспорьем в деле углубления разнопланового сотрудничества между сельхозпроизводителями с одной стороны, и Минсельхозом, «Россельхозбанком», «Росагролизингом» с другой стороны, внесут полезный вклад в общую работу по эффективному решению

масштабных задач, связанных с продовольственным обеспечением населения нашей страны<sup>3</sup>.

В итоговом документе – Рекомендациях – представлены основные достижения российской и иностранной мысли об обновлениях в аграрной политике. Мы признательны всем участникам за одобрение резолюции и приглашаем всех желающих присоединиться к этой инициативе. Считаем, что это могло бы стать дополнительным позитивным фактором для выработки новой аграрной политики государства, выраженной в Дорожной карте.

Мы также убеждены, что позитивный потенциал взаимодействия в аграрной сфере будет отвечать интересам народов и являться важным фактором поддержания экономической и политической стабильности в стране, сохранению и приумножению опыта накопленного за долгие годы.

Нас искренне радует, что по-прежнему юридический журнал «Аграрное и земельное право», созданный нашими замечательными учителями, выдающимися учеными юристами России Михаилом Ивановичем Козырем и Анатолием Ивановичем Бобылевым, выразил согласие на размещение Рекомендаций круглого стола в очередном номере журнала в целях развития контактов с общественностью, поддержания и углубления равноправного диалога.

По итогам проведенного круглого стола в 2017 году при финансовой поддержке Агентства инвестиционного развития Республики Татарстан выйдет в свет научный сборник «Аграрная политика государства в сфере импортозамещения и обеспечения продовольственной безопасности: экономико-правовой аспект» в количестве 1000 экземпляров, направить которые планируется в Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО), федеральным органам государственной власти, научно – исследовательским учреждениям, субъектам Российской Федерации в целях использования их в законодотворческой деятельности, научных исследованиях, затрагивающих одну из глобальных проблем мировой и отечественной экономики – обеспечение продовольственной безопасности (п. 21 Рекомендаций).

Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что проведение подобных мероприятий помогает поддерживать откровенный профессиональный диалог по продовольственной проблематике и лучше понять происходящие в стране и регионах процессы для более точных прогнозов относительно перспектив развития.

*Приложение*

Выдержка из Рекомендаций №1 от 20 мая 2016 г.

1. Разработать и принять Государственную программу «О чрезвычайных мерах по восстановлению российских сел и целевому использованию земель сельскохозяйственного назначения, как основного средства производства жизнеобеспечения граждан, проживающих на сельских территориях».

2. Министерству юстиции РФ и Министерству сельского хозяйства РФ рекомендовать в условиях рыночной экономики принять меры по развитию договорных отношений в сельском хозяйстве.

3 Выступление Файзуллина Г.Г. на круглом столе: «Аграрная политика государства в сфере импортозамещения и обеспечения продовольственной безопасности: экономико-правовой аспект». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://kazansummit.ru/>

Для формирования системы земельной ипотеки целесообразно привлечь созданный с участием государства и успешно функционирующий Российский Сельскохозяйственный банк, который мог бы учредить специализированный Российский Земельный банк.

3. Разработать и принять Федеральный закон «О кооперации в Российской Федерации». Выделить гранты в 2017 году на финансирование законопроектной работы по подготовке проекта единого общего закона о кооперативах, который должен решить острые социально-экономические проблемы борьбы с бедностью, занятости населения, повышения производительности труда.

4. Расширить положительную практику Министерства труда и социальной защиты РФ в части финансирования малоимущих граждан по социальному контракту на развитие хозяйств населения, организацию индивидуальной предпринимательской деятельности с целью повышения уровня занятости и доходов сельского населения.

5. Предоставить приоритетное право на отпуск продовольственных товаров по продуктовым карточкам магазинам, принадлежащим сельскохозяйственным товаропроизводителям при реализации проекта государственной продовольственной помощи малоимущим сельским гражданам.

6. В Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства и регулировании агропродовольственного рынка» предлагается закрепить следующие принципы социального развития села:

- а) создание достойных условий жизни сельского населения;
- б) социальная ответственность бизнеса;
- в) государственная поддержка социального развития села;
- г) доступность выделенных по ФЦП и региональным программам бюджетных средств для сельского хозяйства всем хозяйствующим субъектам, в том числе и сельхозпредприятиям религиозных объединений в целях скорейшего восстановления российских сел.

7. Внести в Федеральные законы (ГК РФ, УК РФ, ЗК РФ, НК РФ, БК РФ, ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления», Федеральный закон о развитии сельского хозяйства и др.) положения предусматривающие обязанность субъектов правоотношений в сфере сельхозпроизводства и землепользования ежегодно отчитываться о финансово-хозяйственной деятельности, эффективном использовании земель сельскохозяйственного назначения, целевом использовании, о расходовании выделяемых бюджетных средств по ФЦП и региональным программам перед депутатами местных органов самоуправления, а также нести гражданско-правовую ответственность за виновные действия.

8. Для упорядочения правовых отношений в сфере землепользования считаем целесообразным:

- оперативно получать информацию из ЕГРП; и объединить ее с системой кадастр-онлайн со всеми идентификационными данными на земельные участки;
- ввести государственный контроль над межеванием земель и постановкой на кадастровый учет. Ошибки в межевании и кадастровом учете компенсировать за счет физических или юридических лиц, виновных в допущенных ошибках;
- закрепить на законодательном уровне обязательную регистрацию сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения, позволяющую получить информацию из ЕГРП в режиме реального времени.

9. С учётом провозглашенного Президентом России «Нового курса» по максимальному использованию внутренних ре-

зервов вносим предложение в рамках бюджетного федерализма расширить бюджетные полномочия субъектов РФ в целях эффективного осуществления антисанкционных программ, принятых Правительством РФ.

Депутатам Государственной Думы РФ внести предложения о корректировке налоговой политики государства в целях плавного перехода к децентрализованной модели бюджетного федерализма, как более эффективной в условиях рыночной экономики.

В целях создания мотивации у всех субъектов РФ на эффективную работу внести в БК РФ и НК РФ соответствующие изменения, узаконивающие налоговые перечисления в федеральный бюджет в размере не выше 50% от прибыли, что позволит профинансировать заявленные Правительством РФ проекты по импортозамещению.

10. Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ о возобновлении подготовки бакалавров, магистров и аспирантов по направлению «Аграрная экономика», выделении дополнительных бюджетных мест для сельскохозяйственных вузов по приему бакалавров и магистров по указанному направлению; внести изменения в Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция», в соответствии с которым в юридических вузах России должно быть введено обязательное преподавание учебной дисциплины «Аграрное право».

11. Координационному совету в области образования «Сельское хозяйство и сельскохозяйственные науки», научно-методическому совету по экономической подготовке специалистов сельского хозяйства совместно с Минсельхозом России, отраслевыми союзами (ассоциациями) активизировать работу по подготовке «Профессионального стандарта» специальностей агропромышленного комплекса.

12. Научно-исследовательским институтам экономического профиля совместно с высшими аграрными учебными заведениями страны принять все необходимые меры по подготовке учебных пособий для бакалавров и магистров в соответствии с учебными планами по таким экономическим направлениям, как аграрная политика, экономика и организация сельскохозяйственного производства, рынки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

13. Использовать новые информационные технологии, методы математического моделирования и прогнозирования социально-экономических процессов в аграрной сфере экономики, идти на более широкую интеграцию и совместное сотрудничество ученых экономистов-аграрников и юристов нашей страны и СНГ, особенно государств-участников Евразийского экономического союза, по исследованию приоритетных экономических и правовых проблем развития АПК и разработки упреждающих мер по разного рода форс-мажорным обстоятельствам.

14. Одобрить инициативу Временной творческой группы (ВТГ) из числа ученых, экспертов-консультантов федерального центра и отдельных регионов при Российском центре исламской экономики и финансов РИИ по проведению в городе Болгар – Республика Татарстан (Россия) – Международной научно-практической конференции «Духовно-нравственные основы аграрной политики государства в сфере производства продукции по стандартам ВТО и «Эко-Халаль»: экономико-правовой аспект», посвященной памяти депутата Государственной Думы Российской Империи Садри Максуди.

Уважаемые авторы! Редакция журнала готова принять к публикации ваши произведения (статьи, информационные сообщения, обзоры научных конференций, круглых столов, интервью, рецензии и т. п.) при соблюдении следующих требований:

## ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ АВТОРАМИ

(разработаны в соответствии с Информационным сообщением Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ от 14.10.2008 г. No 45.1-132)

1. К публикации принимаются только материалы, соответствующие профилю научного периодического издания, т. е. только материалы юридической тематики. Они должны быть актуальными, новыми, иметь научную и практическую значимость.
2. Статьи представляются в электронном виде (по электронной почте на адреса [eurasialaw@mail.ru](mailto:eurasialaw@mail.ru), [eurasianoffice@yandex.ru](mailto:eurasianoffice@yandex.ru)) либо в письменной форме в адрес редакции с приложением электронного варианта работы на дискете или компакт-диске.
3. Объем публикации — до 1 а. л. (40 000 знаков с пробелами). В случае представления материала, большего по объему, чем предусмотрено настоящим Порядком, редакция оставляет за собой право сократить его или вернуть автору для сокращения.
4. Шрифт основного текста работы — 11 pt шрифт Georgia через 1 интервал. Курсив, выделение, подчеркивания в основном тексте не допускаются. Формат документа: MS WORD 1997–2010 (.doc). Файлы, представляемые в редакцию, должны быть поименованы по фамилии автора (например: Иванов В. В.doc). Поля документа: верхнее — 2, нижнее — 2, левое — 2, правое — 1. Переносы проставляются автоматически. Все материалы представляются в одном файле.
5. На первой странице (над названием статьи) в левом верхнем углу указывается фамилия и инициалы автора (11 pt) полужирным шрифтом Georgia через 1 интервал. Название статьи печатается после ФИО автора 10 pt полужирным курсивным шрифтом Georgia через 1 интервал в левом верхнем углу. Страницы не нумеруются. Основной текст, текст сносок, текст аннотаций и ключевые слова выравниваются по ширине страницы.
6. После фамилии автора и названия статьи через один интервал необходимо поместить текст аннотации статьи на русском языке (не более 0,5 страницы текста, набранного через 1 интервал) и ключевые слова (3–10 слов) — шрифт Georgia 11 pt курсив. Затем через один интервал в левом верхнем углу следует указать фамилию и инициалы автора работы, ее название, год издания, номер страницы, иные сведения. Все библиографические элементы иностранных источников следует указывать на языке оригинала, по возможности избегая аббревиатур. При использовании электронных ресурсов сети Интернет следует указывать заголовок титульной страницы ресурса (<в угловых скобках>), полный адрес местонахождения ресурса и (в круглых скобках) дату последнего посещения веб-страницы.
7. Кавычки в тексте и в сносках проставляются в едином формате в следующем виде: « ».
8. Сноски и примечания помещаются постранично, со сквозной нумерацией и оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008, а в необходимых случаях согласно ГОСТ 7.1–2003 и практике ЕврАзЮжа по оформлению сносок в неучтенных ими случаях. Шрифт сносок — 8 pt Georgia через 1 интервал. При оформлении сносок следует указывать фамилию и инициалы автора работы, ее название, год издания, номер страницы, иные сведения. Все библиографические элементы иностранных источников следует указывать на языке оригинала, по возможности избегая аббревиатур. При использовании электронных ресурсов сети Интернет следует указывать заголовок титульной страницы ресурса (<в угловых скобках>), полный адрес местонахождения ресурса и (в круглых скобках) дату последнего посещения веб-страницы.
9. После завершения статьи необходимо привести Пристатейный библиографический список, то есть список работ, цитировавшихся автором в представленном к публикации материале, шрифтом Georgia 10 pt.
10. Диаграммы, таблицы, рисунки должны прилагаться к статье в формате JPG (JPEG).
11. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.
12. В конце следует привести справку об авторе с указанием фамилии, имени, отчества, должности и места работы (учебы), ученой степени и (или) звания, а также контактную информацию, которую автор желает сообщить о себе. Эти сведения публикуются в журнале. В справке отдельно от вышеуказанных сведений также следует указать почтовый индекс, адрес, номер контактного телефона, адрес электронной почты. Эти сведения в журнале не публикуются и необходимы для связи сотрудников редакции с Вами.
13. Представляя текст работы для публикации в журнале, автор гарантирует правильность всех сведений о себе, отсутствие плагиата и других форм неправомерного заимствования в рукописи произведения, надлежащее оформление всех заимствований текста, таблиц, схем, иллюстраций.
14. В случае если статья (материал) одновременно направляется в другое издание либо была опубликована ранее, автор должен сообщить об этом в редакцию при представлении материала.
15. Убедительно рекомендуем авторам тщательно проверять перед отправкой в журнал общую орфографию материалов, правильность написания соответствующих юридических терминов и оформления текста работы и ссылок. Редакция настоятельно просит авторов проверять соответствие представленного материала настоящим Правилам, а также электронные файлы — на отсутствие вирусов.
16. Статьи в обязательном порядке рецензируются членами редакционного совета журнала в соответствии с профилем представленной работы и (или) привлеченными редакцией учеными или специалистами в соответствии с порядком рецензирования рукописей.
17. Редакция по электронной почте сообщает автору результаты рецензирования, по его просьбе отправляет текст рецензии, а в случае отрицательной рецензии на представленную работу возвращает ее текст автору. Отрицательная рецензия является основанием для отказа в публикации текста представленной работы.
18. Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается. Публикация аспирантов осуществляется в порядке очереди.
19. Гонорар за публикации не выплачивается (кроме случаев опубликования статьи, подготовленной по заказу редакции и в соответствии с заключенным договором). Автор получает один бесплатный экземпляр журнала при условии указания им своего адреса и просьбы о высылке экземпляра. В этом случае экземпляр будет направлен почтой.
20. Авторы передают редакции исключительное право на использование произведения следующими способами: воспроизведение статьи (право на воспроизведение); распространение экземпляров статьи любым способом (право на распространение); перевод статьи (право на перевод). Представление материала, поступившего в адрес редакции, является конклюдентным действием, направленным на возникновение соответствующих прав и обязанностей. Согласие автора на опубликование материала на указанных условиях, а также на размещение его в электронной версии журнала предполагается. Редакция оставляет за собой право размещать материалы и статьи журнала в электронных правовых системах и иных электронных базах данных. Автор может известить редакцию о своем несогласии с подобным использованием его материалов при представлении материала или не позднее даты подписания соответствующего номера в печать. Редакция оставляет за собой право вносить в текст незначительные изменения без согласования с автором.
21. В случае нарушения предъявляемых к оформлению требований материал может быть возвращен автору на доработку. Рукописи, направленные авторам на доработку, подлежат возврату в редакцию в рекомендованный срок. О внесенных изменениях автор должен сообщить в прилагаемом к рукописи письме. В случае несоблюдения автором предъявляемых требований редакция имеет право отклонить представленный автором материал с мотивированным объяснением причин такого отказа.