

ISSN 2500-042X



ДИАЛОГ

ПОЛИТИКА • ПРАВО • ЭКОНОМИКА

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ



№ 1 (4)
2017

Международный научно-аналитический журнал
Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ

ДИАЛОГ

ПОЛИТИКА • ПРАВО • ЭКОНОМИКА



№ 1 (4) • 2017

Санкт-Петербург

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА

- О. М. Артыкбаев**, депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, кандидат экономических наук;
- В. А. Бороденя**, член Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по бюджету и финансам, кандидат экономических наук;
- Р. С. Гринберг**, научный руководитель Института экономики Российской академии наук, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор;
- В. М. Джабаров**, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по международным делам, кандидат технических наук;
- А. А. Дынкин**, директор Института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова, академик Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор;
- А. У. Жапаров**, депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, заслуженный экономист Кыргызской Республики, доктор экономических наук;
- А. Б. Закарян**, председатель Комиссии Национального Собрания Республики Армения по внешним связям, кандидат политических наук;
- М. И. Кротов**, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, доктор экономических наук, профессор;
- И. А. Марзалюк**, заместитель председателя Постоянной комиссии Национального собрания Республики Беларусь по международным делам и национальной безопасности, доктор исторических наук, профессор;
- С. А. Мирзоев**, руководитель Аппарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, кандидат юридических наук;
- Г. В. Пальчик**, председатель Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь, доктор педагогических наук, профессор;
- Ф. Рахими**, президент Академии наук Республики Таджикистан, доктор физико-математических наук, профессор;
- А. И. Сергеев**, Генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, кандидат экономических наук;
- К. С. Султанов**, член Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажлиса Парламента Республики Казахстан, доктор политических наук, профессор;
- А. В. Торкунов**, ректор Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, академик Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор;
- В. А. Шамахов**, директор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

- Р. С. Гринберг**, научный руководитель Института экономики Российской академии наук, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- А. Е. Карлик**, доктор экономических наук, профессор;
- Ю. В. Косов**, доктор политических наук, профессор;
- Д. И. Кузнецов**, доктор философских наук, профессор;
- И. Н. Новикова**, доктор исторических наук, профессор;
- Г. Н. Нурышев**, доктор экономических наук, профессор;
- К. А. Пшенко**, доктор исторических наук, профессор;
- Н. А. Сафаров**, доктор юридических наук, профессор;
- С. Т. Сейдуманов**, доктор социологических наук, профессор;
- А. И. Сурыгин**, доктор педагогических наук, профессор

УЧРЕДИТЕЛЬ

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

При перепечатке материалов ссылка на журнал обязательна.

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей.

СОДЕРЖАНИЕ

CONTENTS

ПОЛИТИКА

С. Н. Лебедев

Содружеству Независимых Государств 25 лет: итоги, перспективы 5

S. Lebedev

25th Anniversary of the Commonwealth of Independent States: Outcomes and Prospects

А. И. Сергеев

Межпарламентская Ассамблея СНГ как фактор укрепления
интеграционного взаимодействия 12

A. Sergeev

IPA CIS as a Tool of Strengthening Integration Cooperation

К. И. Косачев

Парламентская дипломатия в многополярном мире 26

K. Kosachev

Parliamentary Diplomacy in the Multipolar World

В. М. Филиппов

Качество образования в государствах — участниках СНГ:
правовое обеспечение и эффективная практика 32

V. Filippov

Quality of Education in the CIS Member Nations:

Legal Support and Efficient Practice

А. С. Карцов

Внешнее наблюдение за выборами:
вклад Межпарламентской Ассамблеи СНГ 40

A. Kartsov

The International Electoral Monitoring:

the Role of the CIS Interparliamentary Assembly

Н. А. Баранов

Евразийская интеграция в контексте формирования нового мирового
порядка 47

N. Baranov

The Euroasian Integration in the Context of Formation of a New World Order

А. Д. Евменов, О. А. Чеснова, Т. А. Сорвина

Роль культурной интеграции в решении гуманитарных задач развития
России и стран Содружества Независимых Государств 54

A. Evmenov, O. Chesnova, T. Sorvina

The Role of Cultural Integration in the Solution of Humanitarian Problems of the Development
of Russia and Countries of Commonwealth of Independent States

Резолюция Международной научно-практической конференции
«25 лет Содружеству Независимых Государств: итоги, перспективы»
(28–29 сентября 2016 года, г. Минск) 60

Resolution of the International Scientific and Practical Conference 25th Anniversary of the
Commonwealth of Independent States: Outcomes and Prospects (28–29 September 2016, Minsk)

П Р А В О

В. В. Бондуровский, Г. Ф. Сидненко

Модельное законодательство СНГ и ОДКБ в сфере борьбы с международным терроризмом и трансграничной преступностью: состояние и направления совершенствования

67

V. Bondurovsky, G. Sidnenko

Model Legislation of the CIS and the Collective Security Treaty Organization in the Fight Against International Terrorism and Cross-Border Crime: the Status and Directions of Enhancement

Г. В. Пальчик

Система государственной аттестации научных кадров высшей квалификации в Республике Беларусь

75

G. Palchik

State Attestation System of Scientific Personnel of the Higher Qualifications in the Republic of Belarus

Н. П. Маюров, Д. П. Алымова

Гарантии реализации права на образование в законодательстве Республики Армения, Республики Беларусь и Кыргызской Республики: теоретико-правовой аспект

79

N. Mayurov, D. Alymova

Guarantees of the Realization of the Right to Education in the Legislation of the Republic of Armenia, the Republic of Belarus and the Kyrgyz Republic

Э К О Н О М И К А

Е. Н. Сагиндилов

Особенности управления социально-экономическим развитием региона в Республике Казахстан

85

Y. Sagindikov

Features of Socio-Economic Development of the Region in the Republic of Kazakhstan

Л. Л. Ермолович, И. В. Зорина

Нерешенные проблемы оценки платежеспособности организаций стран Союзного государства — Российской Федерации и Республики Беларусь

95

L. Ermolovich, I. Zorina

Outstanding Issues Assessment of Solvency of Organizations in the Union State of the Russian Federation and the Republic of Belarus

Х. А. Одинаев

Экосистемные услуги и компенсационные механизмы в условиях трансграничного водопользования

103

Kh. Odinaev

Ecosystem Services and Compensation Mechanisms in the Conditions of Transboundary Water Use

С. Н. Лебедев

Содружеству Независимых Государств 25 лет: итоги, перспективы

Аннотация: Представлен обзор результатов деятельности Содружества Независимых Государств по основным направлениям сотрудничества: торгово-экономическое, гуманитарное, противодействие современным вызовам и угрозам, в сфере молодежной политики, в информационно-коммуникационной сфере и в сфере международных связей. Названы основные проблемы и возможные пути их решения. Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и Заявление глав государств – участников Содружества Независимых Государств в связи с 25-летием СНГ указаны в качестве документов, определяющих долгосрочные стратегические цели развития Содружества.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, СНГ, зона свободной торговли, торгово-экономическое сотрудничество, гуманитарное сотрудничество, противодействие современным вызовам и угрозам, инновационное сотрудничество, общий рынок труда, общее информационное пространство.

Об авторе

Сергей Николаевич Лебедев (Москва, Российская Федерация) – Председатель Исполнительного комитета – Исполнительный секретарь СНГ; cr@cis.minsk.by; info@e-cis.info

S. Lebedev

25th Anniversary of the Commonwealth of Independent States: Outcomes and Prospects

Summary: Review of the activities of the Commonwealth of Independent States in key areas of cooperation: trade and economy, humanitarian action, countering modern challenges and threats, youth policies, information and communication sphere, international relations. Description of the key issues and possible ways to address them. The Future CIS Development Concept and the Statement of the CIS Member Nations in Connection with the 25th Anniversary of the CIS presented as the documents defining long-term strategic development goals of the Commonwealth.

Keywords: Commonwealth of Independent States, CIS, free trade zone, trade and economic cooperation, humanitarian cooperation, countering modern challenges and threats, innovation cooperation, common labor market, single information space.

About the Author

Sergey Lebedev (Moscow, Russian Federation) – Chairman of the Executive Committee – CIS Executive Secretary; cr@cis.minsk.by; info@e-cis.info

Содружеству Независимых Государств 25 лет. Если говорить об оценке пройденного пути, то, по общему мнению лидеров наших стран, выраженному на саммите 16 сентября 2016 г. в Бишкеке, «Содружество состоялось как уникальная и универсальная, не имеющая аналогов организация». При этом главным итогом 25-летней деятельности СНГ признано развитие равноправного политического диалога, построение на новой основе механизма широкомасштабного сотруд-

ничества с учетом национальных интересов государств-участников.

Тем не менее на протяжении всего прошедшего периода Содружество никогда не испытывало дефицита критики в свой адрес, которая звучит и в наши дни. Она, эта критика, как правило, ранее являлась следствием завышенных ожиданий от новых форматов взаимодействия с надеждой получить весомые позитивные результаты в кратчайшие сроки.

При этом далеко не всегда учитывались базовые принципы функционирования СНГ, предоставляющие государствам право на выбор собственной модели развития и возможность избирательно участвовать в тех направлениях сотрудничества, которые представляют для них наибольший интерес. Как следствие, оценки деятельности СНГ со стороны СМИ и экспертного сообщества нередко давались в отрыве от его реальных возможностей.

Признавая справедливость ряда критических замечаний, возьму на себя смелость утверждать, что с большинством основополагающих задач Содружество справляется. Без наднациональных полномочий, без жесткого механизма контроля за реализацией принимаемых документов налажено и развивается торгово-экономическое сотрудничество, создана работающая система совместного противодействия современным вызовам и угрозам, поступательно наращивается разноплановое гуманитарное партнерство, совершенствуется и обновляется нормативно-правовая база.

Для подтверждения сказанного обратимся к последнему пятилетию, которое, как известно, было далеко не простым. На предыдущей конференции, посвященной 20-летию СНГ, Договор о зоне свободной торговли рассматривался только в качестве возможного перспективного проекта. Сегодня он стал реально действующим документом, работающим на более тесное взаимодействие. Реализация его положений способствовала росту взаимной торговли. Темпы ее, к сожалению, замедлились в связи с объективными причинами, обусловленными негативными тенденциями на глобальном рынке и осложнениями в международных делах.

Вместе с тем снижение товарооборота носит менее резкий характер, нежели в аналогичных неблагоприятных условиях 2009–2010 гг., когда Договора еще не было. Это лишний раз убеждает, что совместные действия позволяют эффективнее преодолевать кризисные ситуации

и ужесточающуюся конкуренцию за рынки и ресурсы.

Надо признать наличие некоторых проблем, связанных с участием сторон Договора в различных интеграционных объединениях. Здесь свою роль призваны сыграть предусмотренные Договором механизмы разрешения торговых споров. Важное значение в устранении торговых барьеров принадлежит также упрощению процедур таможенного оформления с использованием современных информационных технологий.

В целях дальнейшего сближения экономик, их кооперации, наращивания взаимовыгодных торгово-экономических связей в настоящее время идет процесс доработки проекта Соглашения о свободной торговле услугами в рамках СНГ. Рассчитываем на завершение в ближайшее время его предварительного согласования и подписание в 2017 г.

Четыре года назад стартовала Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств — участников СНГ. За прошедшее время проделана сложная и кропотливая работа. Сформирована структура управления, обеспечено взаимодействие научных и инновационных организаций государств-участников, решены вопросы финансирования, что позволило приступить к практической реализации 10 пилотных проектов. Сейчас завершается подготовка комплекса мероприятий на 2017–2020 гг., направленного на достижение целей Программы.

Закономерно, что инновационная составляющая занимает важное место в Плане мероприятий по реализации третьего этапа (2016–2020 годы) Стратегии экономического развития СНГ, утвержденном Советом глав правительств в октябре 2016 г. и предусматривающем разработку мер по стимулированию инновационной деятельности.

В числе значимых направлений Плана — дальнейшее развитие торгово-экономического сотрудничества, поступательное формирование общего рынка труда, создание условий для адаптации и ин-

теграции трудящихся-мигрантов принимающей стороной.

Актуальным направлением является взаимодействие в валютно-финансовой сфере. Здесь запланированы меры по использованию национальных валют во взаиморасчетах между государствами, по упрощению процедур трансграничных платежей и организации взаимного допуска национальных банков на валютные рынки, по сближению норм регулирования и контроля с учетом международной практики.

Предусмотрено также углубление практических связей государств в области транспорта, энергетики, промышленности, космоса, лесного хозяйства, информационно-коммуникационных услуг и связи, агропромышленного комплекса.

С учетом в основном успешного прохождения двух предыдущих этапов есть все основания полагать, что в ходе завершающего этапа определенные Стратегией экономического развития задачи будут полностью реализованы. Это, безусловно, дает дополнительный импульс деловым связям внутри СНГ, росту и повышению конкурентоспособности национальных экономик, укреплению потенциала Содружества в целом.

Прошедший период был отмечен также повышением роли гуманитарного сотрудничества. Можно с полным основанием утверждать, что партнерство в данной сфере стало системообразующим фактором в решении триединой по своей сути задачи. Она включает: сохранение духовной близости, добрососедства и дружбы между народами наших стран; противостояние идеологии экстремизма, нетерпимости и террора; содействие созданию «умных экономик» как главного ресурса устойчивого развития и прогресса.

Отличительная особенность последних лет — переход к углублению сотрудничества в формате постоянно действующих проектов. Этому в значительной мере способствует деятельность Совета по гуманитарному сотрудничеству и специализированного Межгосударственного

фонда гуманитарного сотрудничества государств — участников СНГ, координация работы всех отраслевых структур гуманитарного профиля.

Высокую эффективность подтвердила практика объявления в СНГ тематических годов по гуманитарной деятельности, проведения форумов творческой и научной интеллигенции, съездов учителей и работников образования, международного конкурса «Искусство книги» и ряда других мероприятий, представляющих несомненный интерес для стран Содружества.

В их рамках укрепляются и обогащаются новым содержанием профессиональные связи, определяются наиболее актуальные направления дальнейших действий. На развитие взаимообогащающего диалога культур направлена Межгосударственная программа «Культурные столицы Содружества», которая получила практическое воплощение уже в 12 годах стран СНГ.

Комплексный подход, слаженная и целенаправленная деятельность отраслевых советов позволяют формулировать значимые для Содружества гуманитарные задачи в долгосрочных и масштабных по своему содержанию документах. Только за последние годы утверждены стратегии развития физической культуры и спорта, укрепления сотрудничества в сфере туризма, совершенствования работы по охране здоровья населения, Концепция сотрудничества в сфере культуры и Основные мероприятия в данной области до 2020 года.

Результативность такого подхода демонстрирует реализация ранее принятой Стратегии международного молодежного сотрудничества. Совместными усилиями государственных органов, общественных организаций и профильных советов СНГ она наполнена привлекательными и актуальными, сближающими молодежь проектами, которые регулярно обновляются в содержательном и организационном аспектах.

Не менее важно, что около 30 научно-методических структур стран Содру-

жества по изучению проблем молодежи осуществляют взаимодействие на постоянной основе. В данном контексте отрядно отметить, что многогранная палитра гуманитарного партнерства с каждым годом дополняется новыми оттенками, становится более разнообразной и привлекательной. Так, в июне 2016 г. Совет глав правительств СНГ учредил Международную выставку «ART EXPO», которую планируется проводить раз в два года в формате выставок и презентаций поочередно каждой страной СНГ. Она предоставит возможность продемонстрировать самые яркие проекты и достижения в культурной жизни государств-участников.

Хорошую заявку на «постоянную прописку» имеют Фестиваль национальных видов спорта, Международный молодежный проект «100 идей для СНГ», форумы «Диалог культур» и «Дружба без границ», ряд других уже действующих проектов.

В последние годы на общей гуманитарной площадке начал работу Совет по сотрудничеству в области фундаментальной науки. Им сформированы предложения по приоритетным фундаментальным исследованиям и международным научным центрам государств — участников СНГ, а также Перечень перспективных научных проектов. Есть все основания полагать, что во взаимодействии с другими советами научно-технической направленности будет создана современная институциональная модель генерации, распространения и практического использования знаний и инноваций в различных сферах совместной деятельности в рамках Содружества.

Позитивные изменения происходят в деле формирования общего информационного пространства. Ведущая координирующая роль здесь отводится Совету руководителей государственных информационных агентств и Совету руководителей государственных и общественных телерадиоорганизаций. За последние годы под их эгидой реализовано немало совместных проектов, нацеленных на сближение наших народов.

При этом данные советы и СМИ не стоят на месте, постоянно ищут новые формы взаимодействия, совершенствуют сотрудничество как на многосторонней, так и на двусторонней основе.

Активно работает Ассоциация национальных информационных агентств, в рамках которой действует общая новостная лента, позволяющая ежедневно обмениваться материалами и фотографиями о событиях в странах Содружества. Успешно функционирует Межгосударственный информационный пул телерадиоорганизаций, куда по обмену только за последние два года поступило около 6 тыс. материалов.

Особое место в информационном кластере СНГ занимает Межгосударственная телекомпания «Мир» — три телеканала, радио, портал в Интернете и спутниковая система, которая информирует, в том числе в круглосуточном режиме, о всех важных и актуальных событиях, происходящих в экономической, политической, культурной и иных сферах деятельности Содружества. вещание телеканалов осуществляется в четырех часовых поясах на территории 18 государств, в Интернете и по спутниковому ТВ, в общей сложности их могут смотреть более 110 млн человек.

Пользуясь случаем, хотел бы выразить слова благодарности всем представителям средств массовой информации за реальный вклад в укрепление общих информационного и гуманитарного пространств, за внимание к интеграционной проблематике.

Вместе с тем возрастающая масштабность стоящих перед Содружеством задач требует и адекватного информационного партнерства. Имеющиеся сегодня возможности средств массовой информации могли бы использоваться с большим коэффициентом полезного действия для всестороннего раскрытия панорамы межгосударственного сотрудничества. Важно, чтобы медийное сообщество обеспечивало объективное и полное информирование общественности и народов наших стран о позитивных тенденциях и резуль-



татах в развитии интеграционного процесса на пространстве Содружества.

Последние годы, к сожалению, отмечены нарастанием угроз международной стабильности и безопасности, которые стремительно эволюционируют. К застарелым конфликтам добавляются новые опасные очаги напряженности, а серьезные кризисы перманентно охватывают не только отдельные страны, но и целые регионы. Остается крайне сложной ситуация на Ближнем Востоке, где продолжают осуществлять свою агрессивную деятельность ИГИЛ и другие террористические группировки. Сохраняется напряженность в Афгано-Пакистанском регионе, что напрямую угрожает безопасности центральноазиатских государств — участников СНГ.

Опасным дестабилизирующим фактором являются непрекращающиеся попытки известных центров силы навязывать отдельным странам чуждую им модель развития, управлять извне внутриполитическими процессами в суверенных государствах путем экспорта цветных революций и искусственной смены законной власти. Как следствие, острой международной проблемой стал катастрофически возрастающий поток нелегальных мигрантов.

Настойчивым агрессивным атакам подвергается информационное пространство. Очевиден тот факт, что отдельные страны стремятся использовать свое доминирующее положение в глобальной информационной сети для достижения не только экономических, но и военно-политических целей.

Особую угрозу представляет международный терроризм, смыкающийся с различными радикальными и экстремистскими течениями.

С учетом вышесказанного укрепление стабильности и безопасности было и остается безусловным приоритетом для государств-участников и Содружества в целом. При этом совместное противодействие современным вызовам и угрозам носит комплексный характер. Его обеспечивают солидная нормативно-

правовая база, а также эффективная система сотрудничества компетентных органов. Причем оба эти компонента постоянно совершенствуются и модернизируются в соответствии с запросами и требованиями времени. За последнее пятилетие высшими органами СНГ принято более 30 документов по данной проблематике, а с целью углубления сотрудничества на актуальных направлениях в течение 2012–2015 гг. в дополнение к действующим созданы Совет руководителей подразделений финансовой разведки, Межгосударственный совет по противодействию коррупции, Совет руководителей пенитенциарных служб.

Традиционное взаимодействие в военной сфере и вопросах охраны границ развивается на базе Концепции военного сотрудничества и Концепции согласованной пограничной политики. С целью предотвращения возможных угроз с афганской территории главами наших государств принято и в настоящее время реализуется Решение «Об оказании помощи Республике Таджикистан для укрепления пограничной безопасности на таджикско-афганском участке внешних границ государств — участников СНГ».

По вполне понятным причинам в последние годы акцент сотрудничества в сфере безопасности смещен в сторону противодействия терроризму. В то же время страны СНГ прилагают совместные усилия в борьбе с организованной преступностью, незаконным оборотом оружия, наркотрафиком, коррупцией, торговлей людьми, нелегальной миграцией.

С учетом современных тенденций значительное внимание уделяется нейтрализации использования информационных технологий для распространения экстремистских идей и привлечения в ряды террористов новых сторонников, в первую очередь из числа молодежи. Осуществляются также скоординированные меры по выявлению и ликвидации каналов финансовой подпитки терроризма.

Хотел бы отметить поступательное развитие деловых контактов соответ-

ствующих структур СНГ с международными и региональными организациями. В их числе: Контртеррористический комитет Совета Безопасности ООН, Управление ООН по наркотикам и преступности, Международная организация по миграции, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), профильные структуры ОДКБ, ШОС, ОБСЕ.

В октябре 2015 г. на саммите Содружества в Казахстане принято Заявление глав государств — участников Содружества Независимых Государств о борьбе с международным терроризмом. Выражена общая решимость задействовать весь потенциал сотрудничества в рамках СНГ для своевременного предупреждения и эффективного противостояния угрозам, исходящим от террористических группировок.

Согласованные подходы по международной проблематике, утвердившаяся практика принятия главами государств адресованных мировому сообществу документов, продвижение совместных инициатив на площадке ООН являются несомненным результатом заинтересованного политического партнерства.

О конструктивном вкладе государств — участников СНГ в различные направления общей архитектуры международного взаимодействия говорит, в частности, внесенная по инициативе Республики Беларусь Резолюция о сотрудничестве между ООН и СНГ, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 11 ноября 2014 г.

Эффективной формой политического сотрудничества в формате Содружества и важным элементом международной системы мониторинга избирательных процессов стала деятельность Миссии наблюдателей от СНГ на выборах и референдумах в государствах-участниках. Только в конце 2016 г. миссии наблюдателей от СНГ работали на выборах Президента Молдовы и Президента Узбекистана.

Важная роль в углублении и конкретизации политического партнерства принадлежит регулярно проводимым под

эгидой Совета министров иностранных дел многоуровневым межмидовским консультациям, где обсуждается проблематика международной политики, экономики, безопасности и гуманитарного сотрудничества.

Подытоживая все вышесказанное, представляется необходимым особо отметить, что имеющиеся результаты в деятельности Содружества на современном этапе достигнуты в ходе реализации принятого главами государств в 2007 г. программного документа — Концепции дальнейшего развития СНГ. Многие положения Концепции носят долгосрочный характер, и работа по осуществлению намеченных мер сегодня продолжается.

Однако жизнь не стоит на месте. Содружество постоянно испытывает на себе последствия политических и экономических изменений, происходящих как внутри СНГ, так и за его пределами. Будучи значимой региональной структурой в общей системе международных отношений, СНГ в последние годы в полной мере ощутило влияние глобальных вызовов и проблем.

В этих условиях в 2015 г. на саммите в Казахстане закономерно возник вопрос о необходимости адаптации Содружества к современным реалиям. Состоялся откровенный обмен мнениями, внесены предложения, направленные на обновление СНГ, повышение его результативности.

В течение прошедшего после саммита времени в различных форматах проведено обсуждение имеющихся предложений, а итоговые результаты были представлены на рассмотрение Совета глав государств 16 сентября 2016 г. в Бишкеке. Лидеры наших стран всесторонне оценили деятельность Содружества, определили его перспективы, изложенные в Заявлении глав государств — участников Содружества Независимых Государств в связи с 25-летием СНГ и в Решении об адаптации Содружества Независимых Государств к современным реалиям.

Главная задача состоит в том, чтобы результатом предстоящей адаптации



стали повышение эффективности СНГ, рост его авторитета на международной арене, укрепление интеграции государств-участников в целях обеспечения мира, добрососедства и прогресса на пространстве Содружества.

Таким образом, Содружество Независимых Государств в сложных современных условиях действует и совершенствуется, успешно реализуя положения Концепции дальнейшего развития СНГ как программного документа организации.

А. И. Сергеев

Межпарламентская Ассамблея СНГ как фактор укрепления интеграционного взаимодействия

Аннотация: В статье представлены структура и основные результаты деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств по таким главным направлениям, как модельное законотворчество, организация конгрессов и конференций, наблюдение за выборами, международное и гуманитарное сотрудничество.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, СНГ, Содружество, Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств, Межпарламентская Ассамблея СНГ, МПА СНГ, модельное законотворчество, модельные законы, наблюдение за выборами, международное парламентское сотрудничество, гуманитарное сотрудничество.

Об авторе

Алексей Иванович Сергеев (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — Генеральный секретарь Совета МПА СНГ — руководитель Секретариата Совета МПА СНГ; kanz@iacis.ru

A. Sergeev

IPA CIS as a Tool of Strengthening Integration Cooperation

Summary: The article presents the structure and the main results of the activities of the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States in such key areas as model law-making, hosting of congresses and conferences, election observation, international and humanitarian cooperation.

Keywords: Commonwealth of Independent States, CIS, Commonwealth, Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States, CIS Interparliamentary Assembly, IPA CIS, model law-making, model laws, election observation, international parliamentary cooperation, humanitarian cooperation.

About the Author

Alexey Sergeev (St. Petersburg, Russian Federation) — Secretary General of the IPA CIS Council — Head of the IPA CIS Council Secretariat; kanz@iacis.ru

Прошедший 2016 г. был юбилейным для Содружества Независимых Государств. Лидеры государств Содружества на саммите в Бишкеке 16 сентября 2016 г. приняли Заявление в связи с 25-летием СНГ, в котором подтверждены востребованность и уникальность формата Содружества, определены ориентиры и поставлены задачи на будущее.

Органом межпарламентского сотрудничества в СНГ является Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств, которой 25 лет исполняется 27 марта 2017 г. Именно в этот день в 1992 г. в Алма-Ате главы парламентов Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Рес-

публики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан подписали Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств¹. В 1993–1995 гг. участниками МПА СНГ стали парламенты Азербайджанской Республики, Грузии (вышел в 2010 г.), Республики Молдова; в 1999 г. к Соглашению о МПА СНГ присоединилась Верховная Рада Украины. Парламент Республики Узбекистан в работе МПА СНГ не участвует.

¹ Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств : [сайт]. URL: http://iacis.ru/upload/iblock/20a/sogl_ipa.pdf.

В мае 1995 г. главы государств СНГ подписали основной документ, регламентирующий сегодня деятельность организации, — Конвенцию о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств². Согласно Конвенции Межпарламентская Ассамблея имеет статус межгосударственного органа и разрабатывает типовые (модельные) законодательные акты, принимает рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами соглашений, заключенных в рамках СНГ, а также по приведению национального законодательства в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества, содействует обмену между странами-участницами информацией правового характера.

Первое *пленарное заседание МПА СНГ* состоялось 15–16 сентября 1992 г. в Бишкеке. Там было принято решение о постоянном размещении штаб-квартиры Межпарламентской Ассамблеи в Санкт-Петербурге, в Таврическом дворце, где проходили все последующие пленарные заседания Ассамблеи.

За годы деятельности МПА СНГ провела 45 пленарных заседаний, на которых были приняты модельные законодательные акты, рекомендации и другие документы, применявшиеся национальными парламентами при подготовке новых законов и внесении изменений в действующее законодательство.

В пленарных заседаниях Ассамблеи участвуют парламентские делегации государств — участников МПА СНГ, возглавляемые, как правило, спикерами. В качестве гостей на пленарных заседаниях обычно присутствуют представители уставных и других органов Содружества и представители партнерских международных организаций.

² Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств : [сайт]. URL: http://iacis.ru/upload/iblock/fee/conv_ipa.pdf.

Организацию деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ осуществляет *Совет*, состоящий из руководителей парламентских делегаций. Возглавляет Совет МПА СНГ Председатель, избираемый членами Совета. В ноябре 2011 г. Председателем Совета МПА СНГ избрана Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко, возглавляющая Совет МПА СНГ и в настоящее время.

Совет МПА СНГ, как правило, собирается дважды в год в Таврическом дворце в Санкт-Петербурге. Однако в разные годы состоялись выездные заседания в Бишкеке, Алматы и дважды в Киеве. 27 марта 2017 г. состоится уже 64-е заседание Совета МПА СНГ.

Межпарламентская Ассамблея принимает решения на основе консенсуса.

Разработку модельных законодательных актов и других документов осуществляют 10 *постоянных комиссий* Межпарламентской Ассамблеи, в ведении которых находятся все основные сферы законотворчества:

- социальная политика и права человека;
- экономика и финансы;
- государственное строительство и местное самоуправление;
- политические вопросы и международное сотрудничество;
- аграрная политика, природные ресурсы и экология;
- оборона и безопасность;
- культура, информация, туризм и спорт;
- правовые вопросы;
- наука и образование.

Контрольно-бюджетная комиссия МПА СНГ реализует преимущественно контрольные функции.

Членами постоянных комиссий являются члены парламентских делегаций — парламентарии, представляющие парламенты всех государств — участников МПА СНГ. Заседания комиссий проходят не реже двух раз в год.

Существенную поддержку в процессе модельного законотворчества оказы-

вают Межпарламентской Ассамблее СНГ и ее постоянным комиссиям консультативные органы МПА СНГ:

— Объединенная комиссия при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам;

— Экспертный совет по здравоохранению при МПА СНГ;

— Экспертный совет Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и Регионального содружества в области связи;

— Экспертный совет при Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам;

— Молодежная межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств.

Административным органом Совета МПА СНГ является *Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств*, который постоянно работает в штаб-квартире МПА СНГ — Таврическом дворце и занимается вопросами экспертно-аналитического и организационно-технического обеспечения деятельности Ассамблеи, Совета, постоянных комиссий, других органов Межпарламентской Ассамблеи. Секретариат Совета МПА СНГ тесно взаимодействует с Исполнительным комитетом СНГ и рабочими структурами органов Содружества.

Каждый парламент — участник МПА СНГ направляет в Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ своего полномочного представителя, работающего на постоянной основе в качестве заместителя Генерального секретаря Совета МПА СНГ.

В составе Секретариата действует *Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ)*, учрежденный в 2006 г. с целью содействия обмену информацией, обобщения передового опыта по развитию демократии и парла-

ментаризма, соблюдению избирательных прав граждан, мониторинга выборов в государствах Содружества и за его пределами, обучения международных наблюдателей. Сегодня филиалы института работают в Баку (открыт в 2007 г.), Бишкеке (2007 г.), Кишиневе (2011 г.) и Ереване (2011 г.). По объективным причинам в 2014 г. приостановлена работа открытого пятью годами ранее филиала в Киеве.

Комплексную исследовательскую, просветительско-пропагандистскую экспозиционную деятельность, в первую очередь среди молодежи, ведет *Центр истории парламентаризма*, созданный в составе Секретариата Совета МПА СНГ в 2006 г. по инициативе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с целью изучения и популяризации истории парламентаризма в странах Содружества.

С 2007 г. Центр организует ежегодные международные научные конференции по актуальным проблемам истории парламентаризма — «Таврические чтения», в работе которых наряду с известными историками и общественными деятелями участвуют аспиранты и студенты. Ежегодно издаваемые сборники материалов «Таврических чтений» имеют хорошие отзывы и широкую известность в научной среде.

Деятельность Межпарламентской Ассамблеи отражается в ее *печатных органах*: «Информационном бюллетене», международном журнале «Вестник Межпарламентской Ассамблеи», в тематических сборниках, других специальных изданиях, а также на официальном сайте МПА СНГ. С 2016 г. начал выходить международный научно-аналитический журнал Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ «Диалог: политика, право, экономика»³.

³ Электронные версии всех изданий Межпарламентской Ассамблеи доступны на сайте МПА СНГ в разделе «Деятельность / Издания МПА СНГ». URL: <http://iacis.ru/activities/publication/>.



Модельное законотворчество

Ключевая задача МПА СНГ — сближение законодательства государств — участников СНГ и создание условий для всесторонней интеграции в рамках Содружества на основе модельных законодательных актов и рекомендаций. Следовательно, модельное законотворчество является ведущей сферой деятельности Межпарламентской Ассамблеи.

За 25 лет работы МПА СНГ разработала, рассмотрела и приняла 504 документа, из них: модельных кодексов — 17, частей (разделов, глав, изменений и дополнений) модельных кодексов — 33, модельных законов — 320, рекомендаций — 68, деклараций, концепций, глоссариев, комментариев и других документов — 39, проектов документов (конвенций, соглашений, положений и т. п.) для применения в СНГ — 27⁴.

Важным фактором успешной работы в сфере модельного законотворчества уже много лет являются программы разработки проектов модельных законодательных актов, рекомендаций и других документов МПА СНГ, проведения международных мероприятий, инициированных Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и направленных на сближение законодательства государств — участников СНГ. Такие программы действуют с 2003 г. Всего в рамках программ Совета Федерации Межпарламентская Ассамблея разработала более 200 документов и провела 31 международное мероприятие (конгрессы, конференции). В настоящее время начата реализация программы на 2017–2019 гг., в которой предусмотрена разработка 48 модельных документов и организация трех международных мероприятий.

Успешной работе в сфере модельного законотворчества способствует рас-

⁴ Тексты всех принятых Межпарламентской Ассамблей СНГ документов публикует официальное издание МПА СНГ «Информационный бюллетень». Полнотекстовые электронные версии издания с № 57 (2013 г.) доступны на сайте МПА СНГ. URL: <http://iacis.ru/activities/publication/>.

смотрение на пленарных заседаниях Межпарламентской Ассамблеи актуальных для СНГ тематических вопросов. В последние годы МПА СНГ приняла развернутые постановления по следующим вопросам⁵:

— развитие сотрудничества государств — участников СНГ в совместном использовании космического пространства в мирных целях (ноябрь 2012 г.);

— правовое обеспечение формирования системы международной экологической безопасности в СНГ (ноябрь 2013 г.);

— итоги реализации межгосударственных программ сотрудничества государств — участников СНГ в сфере безопасности на 2011–2013 гг. и задачи по выполнению соответствующих программ на 2014–2018 гг. (апрель 2014 г.);

— правовое обеспечение формирования общего туристского пространства Содружества Независимых Государств (ноябрь 2014 г.);

— международная миграция: проблемы, сотрудничество и перспективы развития (ноябрь 2015 г.);

— качество образования в государствах — участниках СНГ: правовое обеспечение и эффективная практика (ноябрь 2016 г.).

Мониторинг использования модельных документов свидетельствует о том, что создание модельной законодательной базы содействует многоплановому интеграционному взаимодействию и сотрудничеству государств — участников СНГ на общей правовой основе, способствует выработке единых подходов к рыночным реформам, к решению проблем социальной политики, обеспечению основных прав и свобод человека, активизации гуманитарного и других направлений сотрудничества.

Многие модельные кодексы и законы вызывают интерес национальных законо-

⁵ Обзоры выступлений на пленарных заседаниях опубликованы в журнале «Вестник Межпарламентской Ассамблеи», доступном в электронном виде на сайте МПА СНГ. URL: <http://iacis.ru/activities/publication/>.

дателей уже на стадии их подготовки. Модельные Гражданский и Уголовный кодексы для государств — участников СНГ самым кардинальным образом отразились на национальной системе законодательства в подавляющем большинстве стран Содружества. Нормы целого ряда модельных законов при минимальных модификациях инкорпорированы в законы стран СНГ о борьбе с терроризмом, о противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, об электронной цифровой подписи, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и многие другие. Подавляющее большинство модельных законодательных актов явилось стандартом для национальных законодательных процессов, особенно в плане разработки и использования понятийного аппарата.

Приоритетное значение в деятельности МПА СНГ имеет реализация документов Содружества и мероприятий межгосударственных программ сотрудничества государств-участников с момента их утверждения и принятия Советом глав государств СНГ и Советом глав правительств СНГ. Межпарламентская Ассамблея приняла свыше 50 модельных законодательных и других актов в соответствии с межгосударственными программами совместных мер борьбы с преступностью, программами сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, с торговлей людьми, с незаконной миграцией, в соответствии с планами мероприятий по реализации Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств, Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества, Концепции согласованной пограничной политики государств — участников СНГ, Концепции

сотрудничества государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности, Комплексным планом первоочередных мер, направленных на практическую реализацию принципов, заложенных в Декларации о согласованной миграционной политике государств — участников СНГ, Планом мероприятий по реализации Концепции межрегионального приграничного сотрудничества государств — участников СНГ и другими документами.

Целый ряд документов, подготовленных Межпарламентской Ассамблеей, стали действующими межгосударственными документами СНГ, среди них: Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств (1996 г.), Положение о флаге Содружества Независимых Государств (1996 г.), Положение об эмблеме Содружества Независимых Государств (1996 г.), Соглашение об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (1997 г.), Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (2002 г.), Конвенция о приграничном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств (2008 г.), Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с ростом заболеваемости сахарным диабетом (2008 г.) и Соглашение о взаимодействии государств — участников Содружества Независимых Государств по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной охране (2008 г.), Типовое соглашение о приграничном сотрудничестве государств — участников СНГ (2012 г.), Конвенция о сохранении агробιοразнообразия государств — участников СНГ (2016 г.), Программа сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств по профилактике и лечению

сахарного диабета на 2016–2020 годы (2016 г.), Конвенция о межрегиональном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств (2016 г.). Одобрен на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ (май 2016 г.) и направлен в Исполнительный комитет СНГ для рассмотрения в установленном порядке разработанный проект Конвенции Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях.

Можно с уверенностью утверждать, что за 25 лет Межпарламентская Ассамблея СНГ создала модельную законодательную базу, регулируемую самые разные сферы экономики, безопасности, социальной жизни, культуры, экологии, межгосударственного сотрудничества. Документы, принятые МПА СНГ, служат ориентиром и основой для разработки национальных законов, обеспечивая сближение, гармонизацию, а в ряде случаев и унификацию законодательства стран Содружества в соответствии с признанными нормами международного права.

Организация конгрессов и конференций

Существенный вклад в укрепление многопланового международного сотрудничества, включая модельное законодательство, вносят организуемые Межпарламентской Ассамблеей СНГ совместно с партнерами международные научно-представительские мероприятия, в которых принимают участие парламентарии, другие государственные, общественные и политические деятели, ведущие ученые и специалисты.

Здесь уместно вспомнить всемирно известный Петербургский международный экономический форум, который в 2017 г. состоится в Санкт-Петербурге уже в 21-й раз и который свой этап становления прошел именно в Таврическом дворце — штаб-квартире МПА СНГ: Межпарламентская Ассамблея СНГ, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации в 1997–2005 гг. выступали организаторами первых девяти форумов.

Сегодня своеобразным брендом Межпарламентской Ассамблеи является Невский международный экологический конгресс, который МПА СНГ и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при поддержке Правительства Российской Федерации проводят на регулярной основе с 2008 г. Конгресс содействует формированию

международной системы экологической безопасности через укрепление трансграничного сотрудничества, совершенствование международного экологического права и сближение законодательства, регулирующего общественные отношения в области взаимодействия общества и природы. Конгресс широко признан парламентариями стран Содружества, учеными, представителями промышленности и общественности как эффективная площадка для открытого обсуждения проблем охраны окружающей среды и подходов к их решению на пути к устойчивому развитию государств СНГ и других стран.

В мае 2017 г. состоится восьмой Невский международный экологический конгресс. А 28–29 мая 2015 г. седьмой Невский международный экологический конгресс, посвященный механизмам реализации стратегии экологической безопасности⁶, собрал более 1600 человек из 32 стран, в том числе из девяти стран СНГ.

С периодичностью один раз в два года проходит и международный конгресс «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни», который Межпарламентская Ассамблея также организует

⁶ Материалы конгресса опубликованы в № 4 (77) журнала «Вестник Межпарламентской Ассамблеи» за 2015 г.

совместно с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при поддержке Правительства Российской Федерации с 2007 г. Участники конгресса вырабатывают рекомендации по вопросам формирования государственной политики и совершенствования законодательства в области безопасности дорожного движения, защищенности граждан от дорожно-транспортных происшествий и их последствий, обмена опытом реализации национальных программ и планов по повышению дорожной безопасности в государствах — участниках СНГ и в других странах.

Состоявшийся 28–30 сентября 2016 г. в Санкт-Петербурге, в Таврическом дворце и выставочном комплексе «Ленэкспо», шестой международный конгресс «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни» был посвящен роли гражданского общества в повышении безопасности дорожного движения⁷. В работе конгресса приняли участие более 2000 человек из 26 стран, в том числе из 10 стран Содружества.

Межпарламентская Ассамблея СНГ являлась организатором многих других значимых конгрессов, конференций и семинаров.

Заметный след в интеграционном взаимодействии стран Содружества оставили международные конгрессы «Развитие телекоммуникаций и построение информационного общества в странах СНГ» (2001 г.) и «Доверие и безопасность в информационном обществе» (2003 г.), организованные совместно с Министерством Российской Федерации по связи и информатизации и Региональным содружеством в области связи, Международная научно-практическая конференция по вопросам введения паспортов, содержащих электронные носители информации (март 2007 г.), также организованная при участии Регионального содружества в области связи и Совместной комиссии государств — участников

Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией.

Важными событиями стали Международная парламентская конференция по вопросам европейской безопасности (2009 г.), международная конференция «О законодательном опыте противодействия коррупции» (2010 г.), Международная научная конференция, посвященная 65-летию Нюрнбергского процесса (2011 г.).

Международный семинар по обсуждению проекта Концепции общего миграционного пространства государств — участников СНГ, на котором были рассмотрены и проанализированы основы миграционной политики общего миграционного пространства в странах Содружества (2010 г.), был организован в Москве совместно с Бюро ЮНЕСКО. Международный семинар по обсуждению проекта модельного закона МПА СНГ «О защите репродуктивных прав граждан» (2011 г.) был организован совместно с Фондом ООН в области народонаселения.

В Душанбе состоялся международный семинар «Законодательство по регулированию и укреплению международных механизмов реагирования на бедствия» (2013 г.). Его организаторами выступили Постоянная комиссия МПА СНГ по социальной политике и правам человека и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

Международная конференция «Пути повышения роли региональных и местных властей в социально-экономическом развитии государств Европы и СНГ» (2013 г.) проведена совместно с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. По инициативе и при активном участии Парламента Республики Казахстан была организована международная конференция «Ядерная безопасность в современном мире. Роль парламентариев в процессе ядерного разоружения и нераспространения» (2013 г.).

⁷ Материалы конгресса опубликованы в № 4 (81) журнала «Вестник Межпарламентской Ассамблеи» за 2016 г.

Международный научно-практический семинар «Динамика народонаселения и устойчивое развитие в XXI веке» (2014 г.) был проведен совместно с Фондом ООН в области народонаселения.

В сотрудничестве с Санкт-Петербургским государственным университетом организована и проведена международная научно-практическая конференция «Медицина и право в XXI веке» на тему «Перспективы сближения законодательства о здравоохранении и лекарственном обеспечении государств — участников СНГ» (2014 г.).

Международная конференция «Применение вооружений в современных конфликтах: гуманитарные аспекты» (2016 г.) организована совместно с Международным комитетом Красного Креста.

Межпарламентские слушания «Качество образования в условиях общего образовательного пространства СНГ» (2016 г.), организованные совместно с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, являются перспективной для развития межпарламентского сотрудничества в МПА СНГ

формой обсуждения актуальных проблем.

Особо следует отметить международную конференцию «Перспективы развития законодательства о публично-частном партнерстве в государствах — участниках СНГ» (2014 г.), где обсуждался модельный закон «О публично-частном партнерстве» (принят в ноябре 2014 г.), разработанный в рамках совместного проекта МПА СНГ и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Впоследствии модельный закон при поддержке ЕБРР был представлен разработчиками на региональных семинарах по вопросам развития государственно-частного партнерства в Минске (2015 г.) и Алматы (2016 г.), а также на международном форуме, организованном Европейской экономической комиссией ООН, по вопросам использования потенциала государственно-частного партнерства в Женеве (2016 г.). В ходе этих мероприятий модельный закон о публично-частном партнерстве получил самые высокие оценки специалистов и экспертов стран Содружества и других государств.

Наблюдение за выборами

В фокусе внимания Межпарламентской Ассамблеи СНГ всегда находятся вопросы развития демократии, соблюдения прав граждан стран Содружества.

Начиная с марта 1994 г. группы наблюдателей от МПА СНГ по приглашению уполномоченных органов власти 113 раз принимали участие в мониторинге избирательных процессов в органы власти и местного самоуправления в государствах — участниках СНГ, в том числе президентских выборов — 37 раз, парламентских выборов — 52 раза, референдумов — 10 раз, остальные 14 раз — выборов в местные органы власти, а также за пределами Содружества: президентских и парламентских выборов в Югославии, Сербии, Монголии и местных выборов в Великобритании.

Только в 2015–2016 гг. группы международных наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи принимали участие в мониторинге:

— президентских выборов в Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Молдова;

— парламентских выборов в Азербайджанской Республике, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Российской Федерации, Республике Таджикистан;

— референдумов в Азербайджанской Республике, Республике Армения, Кыргызской Республике, Республике Таджикистан.

Опыт наблюдения за выборами в странах Содружества и за его пределами во многом предопределил подготовку и принятие Межпарламентской

Ассамблеей сначала Рекомендаций «Об основных гарантиях избирательных прав и общих принципах организации и проведения выборов и референдумов» (1999 г.), а затем и проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств⁸, в которой сформулированы единые критерии демократических выборов. 7 октября 2002 г. в Кишиневе Конвенция была подписана президентами стран Содружества.

Впоследствии Межпарламентская Ассамблея СНГ приняла другие важные документы электоральной тематики. Среди них:

— Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств» (2008 г.);

— Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция — 2011 г.);

— Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами (2011 г.);

— Рекомендации об общих принципах организации и проведения муниципальных (местных) выборов, местных референдумов и голосований (2014 г.);

— Рекомендации по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ (2014 г.).

С 2006 г. международное наблюдение Межпарламентской Ассамблеей строится в рамках деятельности Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблю-

дения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ и его филиалов в столицах стран Содружества. Институт занял достойное место в механизме международного наблюдения за процессами развития демократии не только в странах Содружества, но и в других регионах мира. Он является площадкой, на которой проходят семинары, конференции и иные мероприятия. Их формат позволяет обсуждать актуальные вопросы организации выборов, обеспечения избирательных прав граждан, совершенствования международных избирательных стандартов.

В настоящее время разработки института активно используют группы наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи и Миссия наблюдателей от СНГ. В рамках своей компетенции институт взаимодействует с Исполнительным комитетом СНГ, центральными избирательными органами и аппаратами уполномоченных по правам человека государств — участников МПА СНГ, другими организациями и органами стран Содружества, международными организациями, специализирующимися в области защиты прав и свобод человека.

Все филиалы института принимают участие в реализации национальных программ повышения правовой культуры избирателей, организаторов выборов, местных наблюдателей и других участников избирательного процесса, а также содействуют их ознакомлению с международными избирательными стандартами и основами демократического избирательного процесса. Сотрудники филиалов проводят активную работу с молодежью, направленную на формирование гражданско-патриотического сознания, нравственной позиции, на воспитание толерантности к представителям других национальностей, а также на популяризацию участия молодежи в различных сферах общественной жизни и совершенствование форм и способов взаимовыгодного сотрудничества между молодежными организациями.

⁸ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств : [сайт]. URL: <http://iacis.ru/upload/iblock/314/konvencia.pdf>.

Международное сотрудничество

Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ на основе международных договоров активно взаимодействует с различными международными организациями.

Среди парламентских организаций — партнеров МПА СНГ Межпарламентский союз, парламентские ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, Черноморского экономического сотрудничества, Парламентская ассамблея Средиземноморья, Центральноамериканский парламент, Латиноамериканский парламент, Парламентская ассоциация Содружества, Парламентский Союз Организации исламского сотрудничества, Межпарламентская ассамблея православия, Арабский межпарламентский союз, Панафриканский парламент, Межпарламентская ассамблея АСЕАН.

Широкая сеть контактов у Межпарламентской Ассамблеи с Организацией Объединенных Наций и ее специализированными институтами: ЮНЕСКО, Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС), Международной организацией труда (МОТ), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, Европейской экономической комиссией ООН, Управлением ООН по наркотикам и преступности.

Партнерами МПА СНГ являются Международная организация по миграции, Всемирная торговая организация, Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Евразийский банк развития, Европейская комиссия, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Ассоциация организаторов выборов стран

Европы, Международный комитет Красного Креста, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Международный конгресс промышленников и предпринимателей.

Самое тесное взаимодействие Межпарламентская Ассамблея осуществляет с органами Содружества Независимых Государств в сфере безопасности, Межгосударственным авиационным комитетом, Региональным содружеством в области связи, Советом по сотрудничеству в области образования государств — участников СНГ, родственными международными организациями Содружества — Организацией Договора о коллективной безопасности, Парламентским Собранием Союза Беларуси и России и др.

В активе МПА СНГ опыт взаимодействия с рядом международных и зарубежных экспертных центров и научных организаций: Центром международного правового сотрудничества — CILC (Нидерланды), Международной ассоциацией академий наук, Международной академией наук высшей школы, университетами Бремена (Германия) и Лейдена (Нидерланды).

Межпарламентской Ассамблеей была налажена уникальная практика совместных заседаний Совета МПА СНГ с руководящими органами партнерских парламентских организаций в Таврическом дворце. Состоялись совместные заседания Совета МПА СНГ с Бюро Парламентской ассамблеи Совета Европы, с Бюро Парламентской ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и с Постоянным комитетом Парламентской Ассамблеи Черноморского экономического сотрудничества. Регулярно проходили совместные заседания на уровне постоянных комитетов и комиссий. Такой обмен мнениями и конструктивный диалог способствуют коор-

динации позиций парламентариев, укреплению влияния стран Содружества в мире.

Высокий международный авторитет МПА СНГ и ее активную позицию на международной арене подтверждают визиты в Таврический дворец руководителей партнерских организаций. Так, только в пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи 20 мая 2016 г. участвовали в качестве почетных гостей и выступили с приветственными обращениями Председатель Парламентской ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе И. Канерва, Председатель Межпарламентского союза С. Чоудхури, Председатель Парламентской ассамблеи Совета Европы П. Аграмунт, Председатель Парламентской ассоциации Содружества, Председатель Парламента Народной Республики Бангладеш Ш. Ш. Чодхури, Генеральный секретарь Парламентской Ассамблеи Черноморского экономического сотрудничества А. Г. Гаджиев, Генеральный директор Международной организации по миграции У. Л. Свинг, Секретарь Комиссии ООН по праву международной торговли Р. Сорбель.

В те же дни на полях весенней сессии МПА СНГ прошла встреча председателей семи международных парламентских организаций, представляющих парламенты более 200 государств мира: Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Межпарламентского союза, Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Парламентской ассоциации Содружества, Парламентской Ассамблеи Черноморского экономического сотрудничества, Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

Начиная с 2002 г. Межпарламентская Ассамблея СНГ и Парламентская ассамблея Совета Европы проводили парламентские конференции по вопросам общеевропейского сотрудничества: посвященные 300-летию Санкт-Петербурга (17 июня 2003 г.), 60-летию Победы антигитлеровской коалиции во Второй мировой войне (15 апреля 2005 г.), 100-летию

учреждения Государственной думы в России (28 апреля 2006 г.), а также по вопросам межкультурного и межрелигиозного диалога (1 июня 2007 г.), глобализации миграционных процессов (4 апреля 2008 г.), энергетики и экологической безопасности в условиях глобального экономического кризиса (15 мая 2009 г.), будущему европейской безопасности (8 апреля 2010 г.), роли парламентских организаций в построении Европы без разделительных линий (12 апреля 2013 г.).

К сожалению, в такого рода широких контактах с ведущими европейскими парламентскими организациями в последние годы в связи с негативными тенденциями в международных отношениях возникла пауза. Тем не менее, в 2017 г. Межпарламентская Ассамблея СНГ планирует с европейскими партнерами проведение 28 марта парламентской конференции по борьбе с международным терроризмом (совместно с Парламентской ассамблеей ОБСЕ) и участие в подготовке и проведении 14-й Европейской конференции органов администрирования выборов (совместно с Венецианской комиссией Совета Европы и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации). Это, а также успешное сотрудничество с Межпарламентским союзом (МПС), старейшей, самой большой в мире и очень авторитетной международной парламентской организацией, объединяющей парламенты 171 страны, вселяет надежду на восстановление в обозримом будущем полномасштабного взаимодействия и с Парламентской ассамблеей Совета Европы.

О сотрудничестве с Межпарламентским союзом, которое в прошедший год было ознаменовано важным событием, следует сказать особо. МПА СНГ давно участвовала в работе МПС в качестве наблюдателя. По инициативе Председателя Совета МПА СНГ В. И. Матвиенко в конце 2015 г. Совет МПА СНГ обратился в Межпарламентский союз с предложением о повышении статуса Межпарламентской Ассамблеи СНГ до статуса

ассоциированного члена. В ходе 134-й Ассамблеи МПС в марте 2016 г. Руководящий совет Межпарламентского союза единогласно принял соответствующее решение.

Статусом ассоциированного члена в МПС на сегодняшний день обладают только крупнейшие международные структуры. Межпарламентская Ассамблея СНГ стала 11-м ассоциированным членом Межпарламентского союза и обладает теперь теми же правами и обязанностями,

что и рядовые члены, за исключением права голосовать и выдвигать кандидатов на выборные должности.

Кроме решения о повышении статуса Межпарламентской Ассамблеи СНГ в Межпарламентском союзе, на 135-й сессии МПС в Женеве было принято решение провести 137-ю сессию в 2017 г. в Санкт-Петербурге. Основные мероприятия этой Ассамблеи пройдут в штаб-квартире МПА СНГ — Таврическом дворце.

Гуманитарное сотрудничество

Существенную роль МПА СНГ играет в укреплении международного гуманитарного сотрудничества.

В год 70-летия Победы в Великой Отечественной войне Межпарламентская Ассамблея реализовала целый комплекс юбилейных мероприятий, ключевой идеей которых было сближение и единение народов государств СНГ на основе общей исторической памяти о вкладе в Победу. Эта идея была реализована в акции «Эстафета Памяти», замысел которой состоял в том, чтобы делегации МПА СНГ, включающие парламентариев стран Содружества и ветеранов Великой Отечественной войны, посетили столицы всех государств — участников МПА СНГ и приняли там участие в празднованиях.

Финалом «Эстафеты Памяти» стала торжественная церемония в Парадном дворе Таврического дворца. В присутствии глав парламентов государств — участников МПА СНГ, парламентариев, ветеранов, молодежи частицы пламени Вечного огня, доставленные в Санкт-Петербург из столиц стран Содружества, с мемориалов, посвященных Победе, были торжественно объединены в огонь Содружества.

Совет МПА СНГ принял Обращение в связи с 70-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов. На пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи были одобрены разработанные модельные за-

коны «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» и «О патриотическом воспитании».

Центральным юбилейным мероприятием стало торжественное пленарное заседание Межпарламентской Ассамблеи СНГ 17 апреля 2015 г. с участием широкого круга приглашенных — ветеранов войны из стран Содружества, жителей блокадного Ленинграда, представителей общественности. В ходе заседания руководители парламентских делегаций государств — участников МПА СНГ вручили ветеранам из стран Содружества юбилейные медали «70 лет Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.».

В рамках юбилейных мероприятий в Таврическом дворце 16 октября состоялась Международная конференция, посвященная 70-летию окончания Второй мировой войны⁹. Конференция собрала более 100 участников из 18 стран, в том числе парламентариев из государств СНГ, депутатов Европейского парламента, представителей международных организаций, государственных и общественных деятелей, ученых.

Среди других юбилейных мероприятий были: историко-художественная выставка «Подвиг Ленинграда», выставка «Мы победили, потому что были едины» в Президентской библиотеке им. Б. Н. Ельцина;

⁹ Материалы конференции опубликованы в № 2 (79) журнала «Вестник Межпарламентской Ассамблеи» за 2016 г.

выпуск посвященных юбилею Победы номеров журнала «Вестник Межпарламентской Ассамблеи»¹⁰; открытый конкурс сочинений среди школьников стран СНГ «Сохраним историческую память о ветеранах Великой Отечественной войны» и конкурс детского рисунка с награждением победителей в июне в рамках международного культурно-образовательного форума «Дети Содружества — наследники Великой Победы», который при поддержке МПА СНГ провел Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

В разные годы Межпарламентская Ассамблея становилась инициатором крупных гуманитарных акций, посвященных выдающимся деятелям культуры и науки стран Содружества: празднования 150-летия со дня рождения русского композитора Н. А. Римского-Корсакова, 150-летия со дня рождения народного поэта Казахстана А. Кунанбаева, 100-летия со дня рождения казахского писателя М. Ауэзова, 80-летия со дня рождения азербайджанского композитора К. А. Караева, провозглашения в Содружестве Независимых Государств 1999 г. Годом А. С. Пушкина, 2003 г. — Годом Санкт-Петербурга, празднования 150-летия основоположника казахской классической литературы Абая, 150-летия казахского народного поэта-акына Джамбула, 1100-летия образования государства Саманидов, 1000-летия кыргызского эпоса Манас, 200-летия со дня рождения Т. Г. Шевченко, 150-летия со дня рождения В. И. Вернадского, 110-летия со дня рождения А. И. Хачатуряна, вечера памяти кыргызского певца и педагога, солиста Мариинского театра Б. А. Минжилкиева, других значимых событий.

В 2012 г. Межпарламентская Ассамблея совместно с партнерами провела в Таврическом дворце международный научный конгресс «Наследие Л. Н. Гумилева и судьбы народов Евразии: история, современность, перспективы» (к 100-летию со дня рождения) и международную

конференцию «Мир Чингиза Айтматова: интеграция и диалог культур».

В октябре 2014 г. по инициативе Молодежной межпарламентской ассамблеи и при поддержке МПА СНГ состоялся Молодежный межпарламентский форум СНГ.

В 2014 г. в рамках Года культуры в Российской Федерации прошли круглый стол «Библиотеки как важный фактор интеграции государств — участников СНГ» и заседание Координационного совета парламентских библиотек государств — участников СНГ, приуроченные к Международной конференции, посвященной 200-летию со дня открытия Императорской публичной библиотеки — Российской национальной библиотеки, круглый стол «Формирование основ культурно-исторического и духовно-нравственного просвещения» и презентация национальных центров языков и культур СНГ Московского государственного лингвистического университета — базовой организации по языкам и культуре государств — участников СНГ, состоялись Дни национальной культуры стран Содружества в Таврическом дворце.

Ярким событием конгрессной деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ в гуманитарной сфере стал в 2015 г. Евразийский женский форум «К миру, гармонии и социальному благополучию», организованный совместно с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹¹. Форум состоялся 24–25 сентября в Таврическом дворце и собрал более 850 гостей из 80 стран, включая государства — участников СНГ, Шанхайской организации сотрудничества и БРИКС. Хотя форум был позиционирован как евразийский и проходил в сложный период обострения международных отношений, он приобрел (и это очень важно!) глобальный характер благодаря активному участию представителей стран Африки, Латинской Америки и Австралии, представителей международных

¹⁰ Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 2015. № 2 (75); Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 2015. № 3 (76).

¹¹ Информация о Евразийском женском форуме опубликована в № 1 (78) журнала «Вестник Межпарламентской Ассамблеи» за 2016 г.

организаций, в том числе ООН, ЮНЕСКО, Международной организации труда, Всемирной организации здравоохранения, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, различных международных женских организаций.

С 2013 г. Совет МПА СНГ ежегодно присуждает видным деятелям культуры премию Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ имени Чингиза Айтматова, учрежденную по инициативе Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Лауреатами премии в прошедшие годы стали писатель, главный редактор «Литературной газеты» Ю. М. Поляков, председатель Союза писателей Азербайджана А. Р. Рзаев, директор Научно-исследовательского

института древних рукописей им. Месропа Маштоца «Матенадаран» Г. Г. Тамразян, кыргызский народный поэт Ш. Дуйшеев.

Организуя отдельные культурные мероприятия на пространстве СНГ, Межпарламентская Ассамблея одновременно прилагает все усилия к тому, чтобы взаимодействие народов стран Содружества в сфере культуры и искусства строилось на постоянной основе. При поддержке Межпарламентской Ассамблеи проходят Международные спортивные игры стран СНГ, международный фестиваль русских театров стран СНГ и Балтии «Встречи в России», международный культурно-образовательный форум «Дети Содружества» (Чолпон-Ата, Кыргызская Республика).

В завершение хочется привести слова Председателя Совета МПА СНГ В. И. Матвиенко, сказанные на пресс-конференции по итогам сорок пятого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи СНГ, состоявшегося в Санкт-Петербурге 25 ноября 2016 г.:

«Содружество Независимых Государств сделало три важные вещи.

Первое: мы не замкнулись в национальных квартирах, не разбежались по углам.

Второе: Содружество Независимых Государств обеспечило механизмы и институты, направленные на развитие, углубление сотрудничества между нашими странами в экономической, политической, военной, гуманитарной сферах и в самых разных других областях.

Третье, крайне важное: на постсоветском пространстве были созданы условия для более углубленной интеграции: Межпарламентская Ассамблея, Союзное государство Беларуси и России, Евразийский экономический союз, ОДКБ и другие структуры. Мы сохранили единое пространство и благодаря этому получили такой результат».

Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств как орган межпарламентского сотрудничества в СНГ в прошедшие годы делала и будет продолжать делать все от нее зависящее с целью создания и улучшения условий для всесторонней интеграции народов и государств на пространстве Содружества.

К. И. Косачев

Парламентская дипломатия в многополярном мире

Аннотация: В статье рассматриваются основные направления парламентской дипломатии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Отмечается, что международная деятельность требует от всех ее участников активного подключения дополнительных дипломатических каналов, в частности сил парламентской дипломатии. Приводится определение парламентской дипломатии, анализируются примеры различных направлений и областей парламентской дипломатии, в том числе на пространстве Содружества Независимых Государств.

Ключевые слова: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, МПА СНГ, ассамблея, внешняя политика, парламентская дипломатия.

Об авторе

Константин Иосифович Косачев (Москва, Российская Федерация) — председатель Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по международным делам, вице-председатель Межпарламентского союза, кандидат юридических наук; kikosachev@senat.gov.ru

K. Kosachev

Parliamentary Diplomacy in the Multipolar World

Summary: The author examines the main areas of parliamentary diplomacy of the Council of the Federation of the Federal Assembly of Russian Federation. International relations require that all actors should contribute to the implementation of the foreign policy through their channels including those of the parliamentary diplomacy. The definition of the parliamentary diplomacy is given. Different areas of the parliamentary diplomacy are explored, inter alia, among the CIS countries.

Keywords: The Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, IPA CIS, foreign policy, parliamentary diplomacy.

About the Author

Konstantin Kosachev (Moscow, Russian Federation) — Chairman of the Committee on Foreign Affairs of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Vice-president of the Inter-Parliamentary Union, PhD in Law; kikosachev@senat.gov.ru

Парламентская дипломатия: теория и практика

Международная деятельность в изменяющихся условиях современного мира требует активного подключения дополнительных дипломатических каналов, в том числе сил парламентской дипломатии.

Под парламентской дипломатией можно понимать совокупность международных действий парламента, групп в его составе и отдельных парламентариев в целях выполнения своих конституционных полномочий по законодательному обеспечению внешнеполитического курса страны и выполнения ее международных обязательств.

В Российской Федерации концептуальная важность парламентской дипло-

матии под сомнение не ставится, напротив, особо подчеркивается руководителями страны¹. Вместе с тем представляется важным сделать шаг на пути к исследованию внутреннего содержания и сущности термина, руководствуясь древней

¹ Президент Российской Федерации В. Путин в ходе выступления перед избранными депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 5 октября 2016 г. особо отметил, что народным избранникам следует «использовать ресурсы парламентской дипломатии для развития конструктивных международных связей со всеми заинтересованными партнерами». Председатель Совета Федерации В. Матвиенко неоднократно замечала, что российская парламентская дипломатия настроена на то, чтобы предлагать объединительную повестку для обсуждения любых вопросов и только в честном, деполитизированном диалоге.

максимой, которая гласит: «Теория без практики и практика без теории есть ничто».

Парламентская дипломатия, осуществляемая выборными представителями народа, является важным ресурсом всей внешнеполитической работы, в особенности в сфере публичной дипломатии.

Более того, деятельность парламента может выступить в качестве точки роста для развития парламентаризма на мировой арене, для утверждения парламента в качестве одного из центров реализации внешней политики. Здесь важно отметить, что реализация парламентской дипломатии возможна только на основе выработанных Президентом Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основных направлений внешней политики.

Базовые компоненты формирования и реализации внешней политики Российской Федерации представлены в разделе V Концепции внешней политики

Российской Федерации (Концепция-2016)². В пункте 101 документа предусматривается, что Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий ведут работу по законодательному обеспечению внешнеполитического курса страны и выполнения международных обязательств Российской Федерации, а также способствуют повышению эффективности парламентской дипломатии.

В Концепции-2016 более выпукло очерчена роль инструментов «мягкой силы», среди которых значатся и информационно-коммуникационные, но прежде всего — ресурсы гражданского общества. Соответственно, повышается и роль парламентской дипломатии, что мы сегодня видим в наших повседневных реалиях, когда нередко именно парламентские каналы оказываются ключевыми для диалога с рядом государств, принципиально свернувших отношения с Россией на других треках.

Внешняя политика и Федеральное Собрание РФ

Работа Федерального Собрания РФ по законодательному обеспечению внешнеполитического курса страны ведется по двум основным направлениям. В первую очередь, речь идет о выполнении конституционных обязанностей парламента по ратификации и денонсации международных договоров. Так, в пункте «г» статьи 106 Конституции Российской Федерации предусмотрено обязательное рассмотрение в Совете Федерации принятых Государственной Думой законов по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации.

Далее, в соответствии с пунктом «м» статьи 83 Конституции РФ назначение и отзыв дипломатических представителей России в иностранные государства и международные организации осуществляется Президентом России после кон-

сультаций с соответствующими комитетами палат парламента.

Непосредственно парламентская дипломатия осуществляется по следующим трем основным направлениям.

Во-первых, это работа (в прямом смысле слова) в межпарламентских организациях за рубежом. Например, согласно Регламенту Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Председатель Совета Федерации представляет палату во взаимоотношениях с парламентами иностранных государств, международных организациях. В соответствии с пунктом 6 статьи 30 Регламента Совета Федерации к вопросам ведения Комитета Совета Федерации

² Утверждена Указом Президента Российской Федерации № 640 от 30 ноября 2016 г. «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2016. № 49. Ст. 6886.

по международным делам относится развитие межпарламентского сотрудничества Совета Федерации с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями, а также вопросы формирования делегаций Совета Федерации в делегациях Федерального Собрания Российской Федерации в международных парламентских организациях и формирования двусторонних комиссий и групп по сотрудничеству³.

Во-вторых, это развитие отношений на двусторонней основе с зарубежными парламентами. Такая работа чрезвычайно разнообразна. Достаточно сказать, что в Совете Федерации действуют 46 групп по сотрудничеству с высшими законодательными органами государств во всех регионах мира. Начинает входить в практику такая перспективная форма работы, как подготовка совместных докладов по состоянию и перспективам двусторонних отношений и положению в том или ином регионе.

Роль и место парламентской дипломатии во внешней политике

Важно, что парламентская дипломатия играет особую роль в контексте донесения официальной позиции страны до зарубежных партнеров, в том числе путем установления личных контактов с зарубежными парламентариями. Работа подобного рода позволяет раскрыть потенциал парламентской дипломатии в процессе урегулирования международных конфликтов как на международной, так и на региональной арене. Так, на основании Концепции председательства Российской Федерации в Содружестве Независимых Государств в 2017 году парламентская дипломатия может быть использована в качестве действенного инструмента по дальнейшему укреплению и развитию Содружества как региональной межгосударственной органи-

Наконец, в-третьих, парламентская дипломатия выражается в принятии заявлений, постановлений парламента по международным делам в целях информирования и донесения позиции парламента в отношении важнейших внешнеполитических ситуаций. Горьким примером может служить принятое Советом Федерации Заявление в связи с убийством Чрезвычайного и Полномочного Посла России в Турции А. Г. Карлова [1]. В Заявлении отмечается, что Совет Федерации с глубокой скорбью воспринял известие о жестоком убийстве Чрезвычайного и Полномочного Посла России в Турции А. Г. Карлова: «Совет Федерации возмущен этим бесчеловечным актом, решительно осуждает его и констатирует, что международный терроризм не только продолжает атаковать мирных граждан с целью их устрашения и демонстрации своей силы, но и организует покушения на высокопоставленных лиц государств в расчете на провоцирование конфликтов и кризисов в межгосударственных отношениях».

зации, повышению ее авторитета и влияния на мировой арене. И такого рода деятельности есть немало примеров. Отдельного внимания достойна инициатива МПА СНГ по учреждению особого института — «кавказской четверки», в рамках которой руководители парламентов Азербайджана, Армении, Грузии и России регулярно собирались и обсуждали актуальные для региона темы. Конечно же, следует и дальше развивать инициативу по расшивке узких мест в кавказском регионе, используя площадку МПА СНГ и создаваемые внутри ее диалоговые и рабочие форматы.

Есть позитивные примеры установления многосторонних парламентских контактов и на сирийском треке. В конце декабря 2016 г. делегация Совета Федерации совместно с депутатами Европарламента, входящими в состав трех крупнейших политических групп (народ-

³ Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 10.02.2016).



ников, социалистов и либералов), посетили с рабочим визитом Дамаск и Хмеймим. Совместная делегация, впервые работающая в таком составе, была принята Президентом Сирийской Арабской Республики Б. Асадом, провела переговоры с Председателем Народного Совета Х. Аббас и лидерами основных политических партий, посетила Центр размещения временно перемещенных лиц в Дамаске и осмотрела базу воздушно-космических сил Российской Федерации «Хмеймим». Данный пример отчетливо демонстрирует, что парламентский

диалог можно и нужно продолжать даже по такой сложной и противоречивой проблеме, как сирийское урегулирование.

В целом парламентская дипломатия также способна содействовать мирному урегулированию общемировых и региональных конфликтов на основе коллективных действий парламентского сообщества, исходя прежде всего из того, что разрешение таких конфликтов возможно посредством вовлечения всех сторон в диалог и переговоры, а не посредством изоляции какой-либо из них.

Парламентская дипломатия в глобальном контексте

Действие парламентской дипломатии на глобальном уровне отчетливо проявляется на площадках межпарламентских организаций. Особенно важными видятся возможности, которые предоставляет парламентская дипломатия для обсуждения и выработки согласованных подходов к вечным проблемам международного права и международных отношений. Например, к вопросам невмешательства во внутренние дела суверенных государств. Российская Федерация предложила членам Межпарламентского союза (МПС) соответствующую резолюцию для принятия ее на 136-й Ассамблее МПС в Дакке. Несмотря на известную противоречивость и сложность темы, мы изначально задумывали резолюцию в объединительном ключе, с привлечением всех заинтересованных сторон к участию в работе над текстом. Можно сказать, что это удалось. Только в экспертных слушаниях по теме резолюции на прошедшей в октябре 2016 г. 135-й Ассамблее МПС в Женеве приняли участие более 30 национальных делегаций, причем все высказанные конструктивные предложения были бережно имплементированы в итоговом варианте резолюции. Определенную пикантность ситуации добавляет тот факт, что над проектом работают представители геополитических групп «Евразия» и «Двенадцать

плюс», члены которых, мягко говоря, не всегда занимают сходные позиции.

В проект резолюции мы посчитали необходимым заложить главный тезис о том, что неукоснительное соблюдение принципов международного права является универсальным обязательством для всех государств — участников международных отношений, ибо только народ имеет эксклюзивное право на определение своего политического будущего с учетом этнических, религиозных, культурных, исторических и иных особенностей своей страны.

Помимо общей констатации состояния принципа невмешательства, в проекте содержатся предложения по конкретным парламентским действиям в этой области. Национальным законодательным органам предлагается формировать нормативно-правовую базу, обеспечивающую противодействие внешнему вмешательству, способствовать установлению стабильного и долгосрочного мира путем укрепления диалога и предоставления всем социальным, этническим и религиозным группам возможности быть услышанными и участвовать в выработке мер, направленных на создание и обеспечение эффективного функционирования механизмов, используемых для предупреждения вооруженных конфликтов и внутренних

беспорядков, а также для реагирования на них.

Вместе с тем в проекте содержатся положения, которые могут вызвать у наших оппонентов очевидное неудовольствие. Например, резолюция решительно осуждает попытки свержения демократически избранных правительств военными или другими способами прямого или косвенного вмешательства извне, а также обращает внимание, что вмешательство во внутренние дела государств с целью насильственной смены власти часто осуществляется под различными предлогами, будь то «экспорт демократии» (противодействию этому

феномену посвящена следующая российская резолюция в МПС, планируемая к принятию на Ассамблее в Санкт-Петербурге) или нарушения прав человека.

Несколько упрощая, можно сделать вывод, что миссия парламентской дипломатии заключается в том, чтобы максимально возможное число минусов переводить в плюсы, поскольку разногласия с нашими партнерами, а местами и конфронтация, возникают не из-за существенных противоречий, а из-за неверного и неточного, поверхностного понимания мотивов и причин действий той или иной страны.

Парламентская дипломатия против санкций в отношении парламентариев

Практика показывает, что сегодня парламентская дипломатия может выступать в качестве мощного политического средства, и в его арсенале должны находиться самые разнообразные инструменты, которые способны одолеть в случае необходимости нажим и давление.

Наглядным примером является недопущение санкций в отношении парламентариев. Так, на площадке Азиатско-Тихоокеанского парламентского форума⁴

впервые в истории межпарламентского взаимодействия по инициативе Российской Федерации была принята резолюция «Парламентское сотрудничество в Азиатско-Тихоокеанском регионе». Документ содержит четкие призывы к парламентариям всех 27 стран — участниц АТПФ отказаться от применения санкций против друг друга в качестве потенциального инструмента политического воздействия [2].

Парламентская дипломатия на пространстве СНГ

Говоря о парламентской дипломатии на пространстве СНГ, невозможно не выделить особую роль в этом процессе Межпарламентской Ассамблеи СНГ. МПА СНГ с самого момента своего основания работает в целях укрепления парламентаризма и парламентской дипломатии. Содействие мониторингу выборов, совершенствованию избирательного законодательства стало

настоящей визитной карточкой Ассамблеи.

Есть все основания полагать, что МПА СНГ будет активно продолжать работу на международных парламентских площадках, в частности на площадке МПС, в его органах и структурах путем внесения значимых для Содружества тем для обсуждения и принятия резолюций МПС, а также для обсуждения возможного присоединения к Межпарламентскому союзу государств на пространстве СНГ, которые в настоящий момент не являются членами этой старейшей парламентской организации. Все это позволяет

⁴ Россия стала участницей АТПФ в 1993 г. Делегации Федерального Собрания регулярно участвуют в работе форума. Наша страна выступила организатором двух пленарных сессий: 15-й в Москве (21–25 января 2007 г.), и 21-й во Владивостоке (27–31 января 2013 г.).

с уверенностью констатировать, что за годы своей работы МПА СНГ обрела устойчивый и непререкаемый статус авторитетной региональной парламентской структуры, стала уникальным местом непрерывного, открытого и конструктивного парламентского взаимодействия на пространстве СНГ.

По мере возрастания роли парламентской дипломатии в мире и парламентского измерения в глобальных и региональных делах можно с оптимизмом смотреть в будущее Ассамблеи, авторитет, универсальность и эффективность которой всегда будут востребованы и нужны в реальной практической работе государств — участников СНГ. По словам Председателя МПС С. Чоудхури, Ассамблея в Санкт-Петербурге — это золотая возможность

продемонстрировать весь мировой потенциал парламентской дипломатии. Причем впервые в истории сделать это в «родильном доме» российского парламентаризма — в Таврическом дворце.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что российская дипломатия становится более открытой в информационном и инновационном планах, постоянно совершенствуется модель деятельности самой внешнеполитической службы. Поэтому органичное встраивание парламентской дипломатии в систему реализации российской внешней политики, принятие эффективных международно значимых решений на парламентском треке целенаправленно приведет к консолидированному достижению поставленных целей и задач.

Использованные источники

1. СФ принял Заявление в связи с убийством Чрезвычайного и Полномочного Посла России в Турции Андрея Карлова // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://www.council.gov.ru/events/news/75460/> (дата обращения: 05.02.2017).

2. Resolution APPF25/RES.07 Parliamentary Cooperation in the Asia-Pacific Region. URL: <http://www.appf25.org.fj/documents/final-resolutions/> (дата обращения: 05.02.2017).

В. М. Филиппов

Качество образования в государствах — участниках СНГ: правовое обеспечение и эффективная практика

Аннотация: Описаны основные направления сотрудничества государств — участников СНГ в области обеспечения качества образования на современном этапе, перечислены документы, создающие правовую основу этого сотрудничества.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, СНГ, сотрудничество в области образования, качество образования.

Об авторе

Владимир Михайлович Филиппов (Москва, Российская Федерация) — Председатель Совета по сотрудничеству в области образования государств — участников СНГ, ректор Российского университета дружбы народов, Председатель Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации, доктор физико-математических наук, профессор, академик Российской академии образования.

V. Filippov

Quality of Education in the CIS Member Nations: Legal Support and Efficient Practice

Summary: Description of the key areas of cooperation of the CIS member nations in the field of ensuring quality of modern education, with a list of documents that form a legal framework for such cooperation.

Keywords: Commonwealth of Independent States, CIS, cooperation in the field of education, quality of education.

About the Author

Vladimir Filippov (Moscow, Russian Federation) — Chairman of the CIS Council on Cooperation in the Field of Education, Rector of the Peoples' Friendship University of Russia, Chairman of the Higher Attestation Commission at the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Doctor of Physical and Mathematical Sciences, Professor and Academician of the Russian Academy of Education.

За прошедшие со дня создания СНГ четверть века произошло немало изменений в такой важной для жизни людей сфере на постсоветском пространстве, каковой является образование.

Если мысленно обратиться к наиболее важным событиям в истории становления образовательных отношений на пространстве Содружества, то, безусловно, первым и наиболее значимым из них является межгосударственное Соглашение о сотрудничестве в области образования, заключенное в Ташкенте в 1992 г. [1].

Именно этот документ положил начало созданию нормативно-правовой базы образовательного сотрудничества в рамках СНГ, законодательному оформлению интеграционных процессов в сфере

образования, гарантировал всем лицам, проживающим на территориях государств Содружества, подписавших Соглашение, равные права на образование и его доступность независимо от национальной принадлежности или иных различий.

Сохранение общих звеньев в системах образования государств — участников СНГ, придание им в процессе преобразований государственно-общественного характера и обеспечение непрерывности и качества образования было закреплено подписанием в 1997 г. хорошо всем известного Соглашения о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств (с Положением о Совете по сотрудничеству в области

образования государств — участников Содружества Независимых Государств) [2].

На основании этого соглашения был создан и функционирует Совет по сотрудничеству в области образования государств — участников Содружества Независимых Государств, который осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением, являющимся неотъемлемой частью Соглашения [2, статья 3]. В настоящее время в работе Совета активно участвуют представители Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана. Совету исполнилось 20 лет 17 января 2017 г. Члены Совета отдают себе отчет, что этот возраст не только зрелый, но и повышающий спрос за выполнение предъявляемых требований.

Можно утверждать, что годы сотрудничества в сфере образования не прошли даром. Главный итог этих лет заключается в том, что все страны Содружества не только обеспечили подрастающее поколение равными возможностями в получении всех уровней образования в любом из государств Содружества, но и создали все необходимые условия для плодотворного взаимодействия по повышению его качества.

Тема правового обеспечения качества образования в государствах — участниках СНГ, освещенная в данной статье, является для Совета по сотрудничеству в области образования государств — участников СНГ актуальной и злободневной.

Действительно, без мониторинга, анализа и решения проблем качества образования не могут быть реализованы в полной мере стоящие перед Советом главные задачи: обеспечение содействия в подготовке и аттестации научных и научно-педагогических кадров, изучение в соответствии с заинтересованностью государств — участников Содружества образовательных процессов и тенденций развития образования, пропаганда положительного опыта по развитию национальных образовательных систем.

Общеизвестно, что во многих странах мира построение эффективной системы

оценки качества образования является одним из приоритетов национальной образовательной политики. В связи с этим Совет по сотрудничеству в области образования, реализуя это как одно из важнейших направлений в своей деятельности, исходит из того, что создание скоординированной и развитой системы оценивания качества образования на пространстве СНГ должно обеспечивать не только информационные потребности различных участников образовательных отношений (обучающихся и родителей, педагогов, управленцев), но и выстраивать государственную политику по повышению качества образования. Представляется, что наличие такой системы необходимо для обеспечения как открытости, так и подотчетности системы образования обществу. При этом следует учитывать, что создание подобной системы — длительный и сложный процесс, по результатам которого качество образования должно определяться через комплексную характеристику образовательной деятельности и подготовки обучающегося, отражающую степень их соответствия образовательным стандартам, государственным требованиям, потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность. Не менее важным в работе Совета является и внимание к формированию культуры использования данных оценки качества образования всеми заинтересованными сторонами. Опыт проделанной работы позволяет в настоящее время с уверенностью говорить об эволюционном развитии систем оценки качества в государствах — участниках СНГ.

Результаты совместной деятельности в рамках Совета смешанных групп экспертов по выработке согласованной политики в этой области показывают, что главными целями, связанными с обеспечением качества современного образования в условиях функционирования общего образовательного пространства СНГ, являются:

— совершенствование правового регулирования образовательной сферы в контексте качества подготовки обучающихся;

— профессиональная компетентность педагога и уровень подготовки педагогических кадров;

— работа по созданию общих подходов к построению национальных систем оценки качества образования.

Следует с удовлетворением отметить, что пути достижения этих целей получили в настоящее время соответствующее отражение в законодательных и нормативных правовых документах, регулирующих национальные системы оценки качества образования. В частности, положительным является то, что в них акцентировано внимание на таких ключевых позициях этого направления работы, каковыми являются:

— социальные принципы (равенство доступа к получению образования);

— организационные, правовые и финансовые направления государственной политики и отношения в сфере образования;

— интеграция с международными системами образования (участие стран в международных сопоставительных исследованиях качества образования);

— значимость и смыслы развития национальных систем оценки качества образования в системе образования отдельно взятого государства Содружества в части стратегических программных документов, которые утверждаются на уровне правительства или национальных образовательных ведомств;

— предмет и критерии оценивания учебных достижений обучающихся, которые задают на уровне национальных образовательных стандартов;

— механизмы и направления реализации и развития национальных систем оценки качества образования.

Вместе с тем важной проблемой, требующей решения при организации в странах работы по повышению качества образования на всех уровнях, остается создание технологий и измерительных

материалов для обеспечения объективности оценки качества образования и определение приоритетов при разработке первоочередных мероприятий, направленных на повышение эффективности создаваемой системы менеджмента качества образования.

Повторю еще раз: как показывает опыт, одной из общих тенденций в развитии национальных систем оценки качества образования стран СНГ является активное использование в работе Совета международного опыта, в первую очередь опыта партнеров по Содружеству.

В юбилейный год — год 25-летия СНГ — важно отметить вклад Совета по сотрудничеству в области образования в правовое и практическое обеспечение качества образования в государствах — участниках СНГ. В связи с этим следует упомянуть, что тематика заседаний Совета посвящена основным проблемам сотрудничества в области образования, взаимодействию по вопросам повышения его качества, совместному участию в формировании и развитии соответствующей нормативно-правовой базы.

По инициативе Совета по сотрудничеству в области образования Совет глав правительств СНГ принял более 40 документов, регламентирующих вопросы взаимодействия национальных систем образования в рамках участия в Содружестве Независимых Государств и повышения качества образования с учетом требований законодательства каждого конкретного государства-партнера. Большинство документов в государствах — участниках СНГ востребовано и используется в практической деятельности.

Из подготовленных с участием Совета документов, отражающих проблематику качества образования и получивших одобрение Совета глав правительств СНГ и Конференции министров образования государств — участников СНГ, отмечу Соглашение о сотрудничестве в области повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов (2007 г.) [3]. Этот важный для наших национальных систем обра-

зования документ был разработан и принят с учетом возрастающей миграции рабочей силы государств — участников СНГ, требующей от национальных органов управления образованием предоставления качества образования, необходимого для адаптации работников в местах их проживания, а также взаимного стремления к ускорению технологического реформирования экономики стран, обеспечению их квалифицированными специалистами.

Необходимо назвать также Концепцию развития образования взрослых в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (2006 г.) [4]. Концепция акцентирует внимание на том, что «признание образования взрослых в качестве необходимого элемента системы образования в государствах — участниках СНГ должно способствовать развитию образования как целостной системы, обеспечивающей гарантии и права каждого гражданина на пространстве СНГ на непрерывное образование в течение всей жизни; содействовать формированию единого образовательного пространства СНГ и использованию образования взрослых и просветительской деятельности как действенного фактора социально-экономического развития».

По инициативе Совета по сотрудничеству в области образования 29 мая 2015 г. Совет глав правительств СНГ принял Соглашение о повышении квалификации педагогических работников общеобразовательных организаций государств — участников Содружества Независимых Государств [5]. Замысел этого документа вынашивался довольно длительное время, но в итоге он был принят, и это также явилось результатом внимания Совета к качеству образования, в частности школьного, на пространстве Содружества.

Известно, что процессы глобализации превращают во все более доступные широкому кругу пользователей средства информационного обмена. В то же время глобальные и часто неконтролируемые

процессы информатизации требуют своего структурирования, особенно с учетом соприкосновения их со сферой образования. Эта проблема является актуальной и на пространстве СНГ. В связи с этим по инициативе Совета было подписано Соглашение о координации работ в области информатизации систем образования государств — участников Содружества Независимых Государств (2007 г.) [6], предусматривающее обеспечение качества образования с учетом «возрастающей роли информационных и коммуникационных технологий в образовании, в целях координации дальнейшего взаимодействия в выработке согласованных подходов к интеграции образовательных ресурсов государств — участников Содружества Независимых Государств». В рамках этого Соглашения была принята Концепция развития дистанционного обучения в государствах — участниках Содружества Независимых Государств [7]. Основными целями Концепции определены: обеспечение доступности и качества всех уровней образования путем использования информационных коммуникационных технологий, развитие национальных систем дистанционного образования и их интеграция в рамках единого (общего) образовательного пространства СНГ, гармонизация законодательства государств — участников СНГ в области дистанционного обучения.

Среди других совместных документов отмечу такие наиболее значимые и отвечающие нашей теме и поддержанные Конференцией министров образования государств — участников СНГ, как Соглашение государств — участников Содружества Независимых Государств о взаимном признании документов о высшем/высшем профессиональном образовании (2013 г.) [8], Рекомендации по согласованию критериев, технологий мониторинга контроля качества образования государств — участников СНГ и Общие рекомендации по порядку проведения аттестации и аккредитации образовательных учреждений государств — участников СНГ (2005 г.), макет образовательного

стандарта высшего (профессионального) образования (по направлению/специальности) государств — участников СНГ, утвержденный Конференцией министров образования в качестве модельного образовательного стандарта для систем высшего образования государств — участников СНГ (2005 г.), базовые паспорта научных специальностей, которые рекомендованы в качестве основы национальных номенклатур специальностей научных работников в государствах — участниках СНГ (2005 г.).

Не могу не отметить подготовленный специалистами Государственного технологического университета «Московский институт стали и сплавов» — базовой организации государств — участников СНГ по вопросам стандартизации в образовании «Словарь согласованных терминов и определений в области образования государств — участников Содружества Независимых Государств» (2012 г., содержит более 200 терминов) [9], издание которого состоялось при финансовой поддержке Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств — участников СНГ.

Необходимым условием для успешного использования на пространстве Содружества результатов нормативно-правового творчества Совета в сфере качества образования явилась деятельность, обеспечивающая эффективную практику реализации законодательных инициатив на этом направлении. С этой целью были совместно разработаны и приняты такие основные документы, как План мероприятий по реализации Концепции развития образования взрослых в государствах — участниках СНГ (2009 г.) [10], План мероприятий по дальнейшему развитию общего образовательного пространства и сотрудничества государств — участников СНГ в области образования на период до 2010 года (2009 г.) [11], План взаимодействия государств — участников СНГ по расширению применения дистанционных образовательных технологий на период до 2012 года (2009 г.) [12].

Решению одной из наиболее острых проблем сотрудничества в сфере образования и повышения его качества на пространстве Содружества посвящено принятое Советом глав правительств СНГ Соглашение государств — участников Содружества Независимых Государств о взаимном признании документов о высшем/высшем профессиональном образовании [8].

Рабочая группа Совета в области психолого-педагогического и организационного обеспечения развития инклюзивного образования и его эффективных образовательных практик подготовила проекты дорожной карты разработки и реализации модельных рекомендаций в области психолого-педагогического и организационного обеспечения развития инклюзивного образования в государствах — участниках СНГ и его эффективных образовательных практик, а также структуры рекомендаций в этой области, предназначенных для использования государственными органами управления образования Содружества.

Повышению качества образования во многом способствует создание на пространстве СНГ базовых организаций по различным направлениям образовательной деятельности. В настоящее время пока только на базе вузов России и Беларуси функционируют 17 таких совместных учреждений. Деятельность базовых организаций предусматривает также содействие профильным вузам СНГ в разработке образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования, осуществление совместных научных исследований, повышение квалификации и переподготовку специалистов.

В настоящее время основное внимание базовых организаций сосредоточено на аспектах межвузовского сотрудничества в области взаимодействия языков и культур, экологического образования, информационного обеспечения образовательных систем государств — участников СНГ, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров,

образования взрослых и просветительской деятельности, новых направлений развития техники и технологий. Подчеркну, что базовые организации осуществляют свою работу в тесном взаимодействии с Советом по сотрудничеству в области образования государств — участников Содружества Независимых Государств.

Важным направлением в повышении мобильности студентов стало создание Сетевого университета СНГ [13]. Этот проект реализуется по инициативе Российского университета дружбы народов и при поддержке Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств — участников СНГ. В результате 11 ведущими университетами России, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Украины было подписано Соглашение о Консорциуме по созданию Сетевого университета Содружества Независимых Государств [14]. Проект позволяет проводить обучение студентов из стран Содружества по магистерским программам в области экономики, менеджмента, филологии и международного права.

Начиная с 2010 г. Совет принимает самое активное участие в организации и проведении съездов учителей и работников образования государств — участников СНГ. Делегаты состоявшегося в Москве в октябре 2016 г. IV Съезда учителей и работников образования стран Содружества признали актуальность организации совместной деятельности и развития сетевого взаимодействия в обеспечении современных подходов к оценке качества образования, совершенствованию интеграционной образовательной структуры, внедрению инноваций. Эти рекомендации являются для Совета руководством к действиям, направленным на повышение качества общего образования в государствах — участниках СНГ.

Совет также провел большую работу по формированию и выполнению Плана мероприятий, посвященных Году образования (2016 год) в Содружестве Независимых Государств.

Важным для стимулирования труда научно-педагогических работников учебных заведений государств Содружества, повышения качества образования является учреждение нагрудного знака Содружества Независимых Государств «Отличник образования Содружества Независимых Государств», инициированное Советом. Эта высшая награда Совета предназначена для работников органов управления образованием, организаций, учреждений образования государств — участников СНГ за значительный вклад в развитие общего образовательного пространства и сотрудничества государств — участников СНГ, высокие достижения в обучении и воспитании детей и молодежи. В 2016 г. награды удостоены 36 лучших работников сферы образования Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Туркменистана.

В ближайшей перспективе Совет по сотрудничеству в области образования должен представить на рассмотрение Совета министров иностранных дел и глав правительств СНГ разработанный проект межгосударственного Соглашения о предоставлении равных прав гражданам государств — участников СНГ для поступления в высшие учебные заведения стран Содружества. Очень надеюсь, что данный документ внесет весомый вклад в правовое обеспечение и повышение эффективности практической деятельности по обеспечению качества образования в государствах — участниках СНГ.

Другой приоритетной задачей в этой сфере станет для Совета разработка согласованных подходов к оценке качества образования и сертификации квалификаций в соответствии с профессиональными стандартами.

В заключение отмечу, что деятельность Совета по сотрудничеству в области образования государств — участников Содружества Независимых Государств в течение всего периода его функционирования ориентирована на развитие

и укрепление взаимодействия государств — участников СНГ в сфере образования и повышение его качества, работу Совета его участники характеризуют как соответствующую глобальным вызовам современности, и прежде всего отвечающую потребностям государств Содружества. Достижению этого уровня, безусловно, способствовала поддержка национальных парламентских организаций, помощь Исполнительного комитета СНГ и Постоянной комиссии по науке и образованию Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств.

Отрадно, что наши совместные усилия по созданию общего образовательного пространства уже характеризуются общностью принципов государственной политики в сфере образования, закреп-

ленных международными договорами, согласованностью государственных образовательных стандартов и программ, равными возможностями и свободой в реализации прав граждан на получение образования в любом учебном заведении на территории государства — участника СНГ — партнера по Соглашению о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств.

Результаты проделанной работы позволяют выразить уверенность в том, что стремления и планы наших образовательных сообществ по формированию в государствах — участниках СНГ общего образовательного пространства будут и впредь получать эффективную помощь и поддержку со стороны парламентских органов стран Содружества.

Использованные источники

1. Соглашение о сотрудничестве в области образования // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=98>.

2. Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=657>.

3. Соглашение о сотрудничестве в области повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2189>.

4. Концепция развития образования взрослых в государствах — участниках Содружества Независимых Государств // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1978>.

5. Соглашение о повышении квалификации педагогических работников общеобразова-

тельных организаций государств — участников Содружества Независимых Государств // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5137>.

6. Соглашение о координации работ в области информатизации систем образования государств — участников Содружества Независимых Государств // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2341>.

7. Концепция развития дистанционного обучения в государствах — участниках Содружества Независимых Государств // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2323>.

8. Соглашение государств — участников Содружества Независимых Государств о взаимном признании документов о высшем/высшем профессиональном образовании // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3890>.

9. Словарь согласованных терминов и определений в области образования государств — участников Содружества Независимых Государств / под науч. ред. д-ра тех. наук Н. А. Селезневой. М. : НИТУ «МИСиС», 2012.

10. План мероприятий по реализации Концепции развития образования взрослых в государствах — участниках СНГ (2009 г.) // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2630>.

11. План мероприятий по дальнейшему развитию общего образовательного пространства и сотрудничества государств — участников СНГ в области образования // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества

Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2648>

12. План взаимодействия государств — участников СНГ по расширению применения дистанционных образовательных технологий // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2738>.

13. Сетевой университет СНГ : [сайт]. URL: www.rudn.ru/?page=5269.

14. Соглашение о Консорциуме по созданию Сетевого университета Содружества Независимых Государств // Информационно-образовательный портал Содружества Независимых Государств. URL: cis.rudn.ru/doc/1685.

А. С. Карцов

Внешнее наблюдение за выборами: вклад Межпарламентской Ассамблеи СНГ

Аннотация: В статье анализируется участие Межпарламентской Ассамблеи СНГ в международном наблюдении за выборами и референдумами, проводимыми в государствах Содружества. Рассматриваются ключевые аспекты деятельности МПА СНГ на соответствующем направлении (взаимодействие с субъектами внутреннего и внешнего наблюдения; методология наблюдения; воздействие на совершенствование избирательного законодательства и правоприменения). В контексте основной проблематики оценивается роль Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (профильное экспертно-аналитическое подразделение МПА СНГ в сфере электорального наблюдения).

Ключевые слова: Межпарламентская Ассамблея СНГ, Международный институт мониторинга, электоральное наблюдение, выборы, референдумы, постсоветское пространство, избирательное законодательство.

Об авторе

Алексей Сергеевич Карцов (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — профессор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук; kartsov@gmail.com

A. Kartsov

The International Electoral Monitoring: the Role of the CIS Interparliamentary Assembly

Summary: This paper analyzes the participation of the CIS Interparliamentary Assembly in international electoral monitoring. We consider the key aspects of this activity (interaction with international and national actors, electoral monitoring methodology, the impact of the electoral monitoring to improve the electoral legislation and enforcement). Also examines the role of the International Institute for Monitoring Democracy Development, Parliamentarism and Suffrage Protection for the Citizens — participants CIS Interparliamentary Assembly (IPA CIS expert unit in the field of electoral observation).

Keywords: CIS Interparliamentary Assembly, International Institute of Monitoring, international electoral monitoring, the elections, the referendums, the post-Soviet space, the electoral legislation.

About the Author

Alexey Kartsov (St. Petersburg, Russian Federation) — Professor of Northwest Institute of the Russian Academy of National Economy and Public Administration of Civil Service Under the President of the Russian Federation; Doctor of Law; kartsov@gmail.com.

Первоочередная цель международного наблюдения — подтверждение демократичности избирательного процесса, т. е. оценка того, насколько свободным было волеизъявление граждан. Поэтому в документах, обобщающих впечатления наблюдателей, оценивается не только легальность выборов (соответствие требованиям национального права), но и легитимность (соответствие международным избирательным стандартам).

Содружество Независимых Государств — едва ли не самая молодая из

действующих в рассматриваемой области межгосударственных организаций, однако осуществляемый в современном мире наднациональный мониторинг выборов и референдумов трудно представить без внешнего электорального наблюдения с участием Содружества в лице его уставных органов. В частности, представители Межпарламентской Ассамблеи к настоящему моменту более 100 раз выступали международными наблюдателями на президентских и парламентских выборах, а также на референдумах.

Такая активность вполне обоснованна. Нельзя забывать, что обретению государственной самостоятельности странами Содружества предшествовало многовековое сосуществование в пределах одного государства. А потому политическая и правовая культура их народов продолжают оставаться во многом сходными. Наблюдатели от СНГ находятся здесь в знакомой им языковой — и в целом коммуникативной — среде. Им в большей степени, чем кому бы то ни было, понятны реалии постсоветского пространства, которое в масштабах большого исторического времени совсем еще недавно было единым.

Фактически вопросы обеспечения избирательных прав находились в поле зрения МПА СНГ с момента ее создания. Однако лишь с принятием Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (подписана в 2002 г., вступила в силу в 2003 г.) усилия, прилагаемые МПА СНГ, получили качественно новый политический и организационный импульс и (что, пожалуй, самое главное) обрели должную правовую основу.

Неуклонно возрастающее значение парламентского измерения электорального наблюдения, представляемого МПА СНГ, неизбежно влечет за собой повышение требований к его экспертно-аналитическому, а также организационному и методическому, включая обучение международных наблюдателей, сопровождению.

С учетом этих обстоятельств Совет МПА СНГ в 2006 г. учредил в качестве самостоятельного подразделения своего Секретариата Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (далее — Институт).

Перед Институтом, выступающим в функциональном отношении *mutatis mutandis* аналогом Бюро по демократическим институтам и правам человека —

профильного подразделения ОБСЕ в области электорального наблюдения, стоит обширный круг задач, включая содействие не только выборам, но и демократическим процессам в целом.

Отметим, что с 2001 г. основной организационной формой участия СНГ, а также действующих на его пространстве некоторых иных интеграционных объединений, в проводимом в странах Содружества внешнем электоральном наблюдении выступает объединенная Миссия наблюдателей СНГ. Она обычно включает делегации Исполкома СНГ, МПА СНГ, Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Организации Договора о коллективной безопасности. Общая же координация деятельности наблюдателей от уставных органов Содружества Советом глав государств СНГ была возложена на Исполнительный комитет СНГ. Из представителей государств — участников СНГ, уставных органов Содружества, других интеграционных объединений, входящих в состав Миссии, создается Совет координаторов, куда входят и координатор/сокоординаторы группы наблюдателей от МПА СНГ.

Вместе с тем группа наблюдателей от МПА СНГ сохраняет в рамках объединенной Миссии статусную автономность. Притом что для обеспечения деятельности объединенной Миссии наблюдателей от Содружества создается общий штаб (из сотрудников Исполкома СНГ), группа наблюдателей от МПА СНГ на каждом конкретном выборах или референдуме располагает собственным центром, за работу которого отвечает Институт. Центр обеспечивает аккредитацию наблюдателей, подготовку информационных материалов для краткосрочных наблюдателей, прибывающих за несколько дней до дня голосования, оказывает им разностороннюю организационную и методическую поддержку.

Кроме того, автономность группы наблюдателей от МПА СНГ выражается в праве на обнародование самостоятельных выработываемых и принимаемых

документов по итогам наблюдения, как промежуточных, так и финальных. И если, например, делегация Парламентской ассамблеи ОБСЕ не принимает от своего имени отдельный документ, делегируя своим представителям право участвовать в проводимом наблюдателями от всех европейских структур совещании и сообщая готовить с ними итоговый акт, то группа наблюдателей от МПА СНГ, подписывая общий документ Миссии Содружества, параллельно выступает с собственным, как правило, более обстоятельным, документом. Он направляется во все страны Содружества, в международные парламентские организации, а также в парламентские ассамблеи Совета Европы (ПА СЕ) и ОБСЕ (ПА ОБСЕ).

Более того, согласно Рекомендациям для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами в случае, если Межпарламентская Ассамблея является единственным органом СНГ, получившим приглашение принять участие в международном наблюдении, Совет МПА СНГ вправе сформировать Миссию международных наблюдателей от МПА СНГ. В состав такой Миссии могут входить парламентарии государств Содружества, а также оказывающие содействие их работе сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ, в том числе эксперты Международного института мониторинга (п. 3.3).

Формирование групп наблюдателей от МПА СНГ осуществляется на паритетных началах, не допускающих географических и политических диспропорций, на основе гласных процедур и с учетом мнения принимающего государства относительно кандидатуры координатора группы. Как правило, в группу входят парламентарии от всех стран-участниц или, по крайней мере, от большинства из них (разумеется, за исключением граждан государства, где проводятся наблюдаемые выборы / референдум). Обычно в группе представлены как правящие, так и оппозиционные партии,

а также руководство Секретариата Совета МПА СНГ. Когда речь идет о наиболее значимых электоральных событиях, в группу включаются эксперты: видные юристы, политологи и страноведы. Однако в любом случае в группе преобладают парламентарии, обладающие наряду с солидным политическим опытом навыками публичной дипломатии по линии межпарламентских связей и внешнего электорального наблюдения. Немалая часть из них перед тем, как стать участниками группы, проходит подготовку в ходе обучающих семинаров, проводимых Институтом.

Все эти меры идут на пользу сбалансированности состава группы и ее профессиональной состоятельности.

Богатый опыт, накопленный МПА СНГ в деле организации работы международных наблюдателей, позволил отшлифовать собственную методику электорального наблюдения. Применяется двухэтапная система наблюдения, которая включает долгосрочную (мониторинг осуществляется преимущественно экспертами Института) и краткосрочную (начинающуюся за несколько дней до голосования и завершающуюся после него) стадии.

Репрезентативность мониторинга при краткосрочном наблюдении достигается за счет надлежащего соотношения территориального охвата мониторинга и количества проживающих на этих территориях избирателей. Так, например, на выборах Президента Российской Федерации Межпарламентская Ассамблея СНГ осуществляла краткосрочное наблюдение в 12 субъектах Российской Федерации, относящихся к шести федеральным округам. При выработке же итогового документа учитывались результаты долгосрочного наблюдения, проводимого во всех федеральных округах. В частности, были посещены 12 регионов в шести федеральных округах (Москва, Московская область, Смоленская область — в Центральном федеральном округе; Санкт-Петербург, Ленинградская, Псковская, Новгородская области — в Северо-Западном федеральном округе;

Республика Дагестан — в Южном федеральном округе; Астраханская, Оренбургская области — в Приволжском федеральном округе; Омская область — в Сибирском федеральном округе; Курганская область — в Уральском федеральном округе). На территории указанных федеральных округов проживает 95% населения Российской Федерации; численность избирателей, проживающих в 12 субъектах Федерации, избранных для проведения наблюдения, составила 25% от общего количества избирателей Российской Федерации.

Величина мониторинговой миссии зависит от определенных количественных показателей (размеры территории государства, количество избирателей, финансовые возможности). Здесь следует особо подчеркнуть: каково бы ни было число наблюдателей, анализу подвергаются все ключевые аспекты избирательного процесса.

Работая в плотном контакте с организаторами выборов, наблюдатели регулярно информируют их о ходе наблюдения, что помогает своевременно устранять недостатки в работе избирательных комиссий, а порой предупредить случаи нарушения законодательства. Проводятся встречи с лидерами участвующих в выборах партий либо групп, выступающих в поддержку предложений, выносимых на референдум, или против них. Практикуется публикация промежуточных отчетов.

На краткосрочном этапе наблюдение осуществляется, как правило, во всех избирательных округах от открытия участков до подведения участковыми избирательными комиссиями итогов голосования.

В день голосования посещаются избирательные участки (при открытии избирательных участков, в ходе голосования и при подсчете голосов), а также вышестоящие избирательные комиссии. Замечания заносятся в специально разработанные анкеты и опросные формы, передаваемые для последующей обработки экспертам Института.

За ходом голосования, проводимого в удаленных от столиц принимающих государств крупных населенных пунктах, обычно наблюдают парламентарии из стран Содружества, непосредственно граничащих с соответствующими регионами.

На основании материалов долгосрочного наблюдения, а также поступивших накануне и в день голосования от наблюдателей анкет по завершении голосования на избирательных участках составляется итоговый документ. При обсуждении и принятии всех документов, обнародуемых от имени группы наблюдателей, соблюдается коллегиальный подход, по возможности учитывающий мнение всех ее участников.

Итоговый документ обнародуется до официального подведения итогов — на следующий день после голосования, что дополнительно гарантирует его непредвзятость. Помимо прочего, в итоговом документе находится место рекомендациям, адресуемым властям принимающего государства относительно целесообразных изменений законодательства и правоприменения. При выработке документа также принимается во внимание то, насколько были учтены рекомендации, высказанные по итогам предыдущих кампаний.

Итоговые документы групп наблюдения от МПА СНГ представляют собой обстоятельные тексты, подробно характеризующие избирательное законодательство и правоприменение на протяжении всех этапов избирательной кампании. На этом анализе основываются как конечные выводы о том, в какой мере проведенные выборы отвечали международным обязательствам, так и рекомендации по дальнейшему усовершенствованию юридических и организационных механизмов.

Впрочем, заключительная фаза наблюдения не исчерпывается подготовкой итогового документа. Большое значение имеет изучение экспертами Института поствыборных жалоб и апелляций, а также последующее взаимодействие

с избирательными комиссиями по претворению в жизнь предложений, высказанных наблюдателями и нацеленных на улучшение избирательного законодательства и его применения.

Среди международных наблюдателей на выборах, проводимых в странах Содружества, присутствуют делегации от ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, Социалистического интернационала, Парламентской ассамблеи тюркоязычных стран, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и т. д. В своих отношениях с ними, а также с другими участниками наблюдения представители МПА СНГ последовательно придерживаются точки зрения, согласно которой готовность к сотрудничеству внешних и внутренних наблюдателей, наблюдателей от публичных структур и от общественности, наблюдателей от участвующих в выборах субъектов и независимых наблюдателей делает мониторинг более эффективным, повышает объективность промежуточных и конечных выводов.

Обратим внимание на то, что электоральное наблюдение, будучи одним из наиболее злободневных сюжетов общей политической дискуссии, нередко вызывает острую международную полемику. Поэтому конструктивный диалог между участниками внешнего наблюдения за соответствующими выборами вносит ощутимый вклад в поддержание атмосферы доверия и в конечном счете в обеспечение безопасности данного региона. В связи с этим в день голосования вошли в практику встречи с целью обмена мнениями и обнаружения общих подходов координатора / сокоординаторов группы наблюдателей от МПА СНГ с главами миссий других международных организаций, преимущественно межпарламентских либо от представительных органов межгосударственных организаций.

Добавим, что поддержание продуктивных контактов с отдельными международными делегациями, не входящими в объединенную Миссию наблюдателей

от СНГ, в определенной степени облегчается участием в них парламентариев государств Содружества (миссии ОБСЕ, Совета Европы, ШОС).

Во всяком случае как Межпарламентская Ассамблея СНГ, так и Институт в качестве ее профильного подразделения в области электорального наблюдения ориентированы на развитие и углубление партнерства с иными действующими в данной плоскости субъектами. Полагаем, приглашение межпарламентскими структурами — прежде всего ПА СЕ, ПА ОБСЕ и МПА СНГ — представителей друг друга в состав наблюдательных миссий способствовало бы не только обмену имеющимся опытом, но и укреплению доверия, а быть может, и обретению долгожданного общеевропейского единства в оценках демократичности выборов и референдумов.

Помимо налаженной коммуникации с коллегами по международному наблюдению (как от государств и межправительственных организаций, так и от международных общественных ассоциаций) наблюдатели от МПА СНГ успешно взаимодействуют с представителями наблюдения внутреннего (от политических партий и отдельных кандидатов, а также от общественных организаций, гражданского общества). Обмен аналитическими и статистическими материалами, мнениями по поводу наблюдаемых выборов между миссиями от разных международных организаций не только помогает своевременно поделить необходимую информацией, но и создает предпосылки для согласования конкретных требований, предъявляемых к проведению выборов, выработки взаимоприемлемых критериев их оценки.

Анализ выявленных в ходе наблюдения нарушений обобщается в исходящих от группы МПА СНГ рекомендациях, что позволяет совершенствовать избирательное законодательство и практику его применения — как судебную, так и административную.

Надо сказать, что с самого образования Ассамблеи перед ней встала

беспрецедентная по сложности задача — способствовать скорейшему становлению национальных систем права при одновременной их гармонизации. Нацеленные на имплементацию международных избирательных стандартов акты, которые принимает Ассамблея либо вырабатывает Международный институт мониторинга в качестве ее специализированного экспертного центра, содействуют совершенствованию регулирования избирательных процессов в государствах — участниках Содружества двумя путями.

Во-первых, в общем ключе, безотносительно к конкретным электоральным событиям (рекомендации). Так, например, в 2011 г. были приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами. Их принятие преследовало три цели: согласовать усилия органов государственной власти стран-участниц в их законотворческой деятельности; гармонизировать законодательство о выборах с международными избирательными стандартами; содействовать установлению более совершенных механизмов реализации и защиты избирательных прав и свобод.

Поскольку базовые законодательные акты, действующие в государствах — участниках Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод, частично по своему характеру во многом являются рамочными, определяя лишь главные направления регулирования, постольку воздействие документов, принимаемых уставными органами Содружества в особенности ощутимо при их претворении в жизнь. Рамочность действующих на национальном уровне актов способствует раскрытию регулятивного потенциала обладающих характеристиками так называемого мягкого права наднациональных рекомендаций. При этом предметный диапазон документов Содружества по электоральной тематике неуклонно расширяется.

Во-вторых, в формате *ad hoc* (итоговые документы группы наблюдателей от МПА СНГ; заключения о соответствии национального законодательства международным избирательным стандартам, которые в ходе каждого мониторинга разрабатывает Институт). Таковы меры по упрощению избирательного процесса, облегчающие реализацию пассивного избирательного права, исправлению недостатков в системе регистрации избирателей, снимающие препятствия на пути осуществления активного избирательного права, по пересмотру правил рассмотрения электоральных жалоб, расширению возможностей внутреннего и международного наблюдения и т. д.

Так, например, на определенные несовершенства законодательного регулирования указывалось в юридическом заключении, составленном в связи с наблюдением за проводимыми в Российской Федерации парламентскими выборами (2016 г.). Отмечалось, что отсутствие у общественных объединений, включая политические партии, не выдвинувшие зарегистрированного кандидата, возможности назначения наблюдателей осложняет соответствие национального регулирования электорального наблюдения требованиям Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод (пункт 5 статьи 7; пункт 1 статьи 14).

Констатировалось, что достижению большей прозрачности финансирования парламентских избирательных кампаний способствовало бы размещение предоставляемых банками сведений о финансовых операциях, совершаемых по счетам политических партий и избирательных фондов кандидатов, в доступной для всеобщего ознакомления единой электронной базе данных.

В качестве нежелательного обстоятельства оценивалось исключение института избирательного залога как формы обеспечения выдвижения списков кандидатов на выборах депутатов в Государственную Думу. Международные документы расценивают применение

избирательного залога как традиционно допустимую меру. В частности, в выработанном под эгидой ОБСЕ Своде рекомендуемых норм при проведении выборов указано, что процедура, в соответствии с которой кандидаты или партии вносят определенную гарантийную сумму, которая возвращается, если им удастся получить установленный процент голосов, является более эффективной, чем сбор подписей.

Кроме того, при оценке выполнения конвенционных требований относительно разрешения электоральных споров обращалось внимание на имеющую место определенную коллизию между Кодексом административного судопроизводства РФ и избирательным законодательством. В частности, последнее предусматривает право членов избирательных комиссий обжаловать действия (бездействие) избирательных комиссий в суд, не упоминая об основаниях обжалования и не предполагая возможности обжалования членами комиссий решений комиссий. Однако Кодекс административного судопроизводства РФ, предоставляя членам комиссий право оспаривать в суде не только действия (бездействие), но и решения избирательных комиссий, устанавливает основание

такого обжалования: могут быть оспорены не любые решения, действия или бездействие, но лишь те, которые нарушают права соответствующего члена комиссии при осуществлении им своих полномочий.

Отметим, что по договоренности с принимающим государством электоральное наблюдение МПА СНГ может распространяться и на региональные выборы. В юридическом заключении, составленном в связи с наблюдением за проводимыми в 2015 г. выборами Главы (Башкана) Гагаузии (автономный регион Республики Молдова), в частности, указывалось на отсутствие законодательно закрепленного порядка проверки кандидатов на соответствие лингвистическому цензу (знание гагаузского языка), а также на то, что закон не предусматривает порядок действий в случае несоблюдения государственными органами обязанностей по назначению выборов в установленный срок¹.

С другой стороны, участие в наблюдательных миссиях открывает перед парламентариями-наблюдателями избирательное законодательство и правоприменительную практику принимающих государств, способствует выявлению и усвоению их лучших образцов.

Прозрачность, профессионализм, уважение государственного суверенитета, беспристрастность, политическая неангажированность, нацеленность на действенную помощь — вот основополагающие принципы, которым следуют наблюдатели от МПА СНГ. Приверженностью этим принципам обусловлено понимание, которое находит деятельность наблюдателей от Содружества, и в частности от Межпарламентской Ассамблеи, у государств — участников СНГ. Эта поддержка, подтверждаемая при каждом обсуждении деятельности наблюдателей Советом глав государств СНГ, а также Советом министров иностранных дел СНГ, глубоко закономерна.

Электоральное наблюдение, активным участником которого вот уже почти четверть века является Межпарламентская Ассамблея, — безусловно, перспективная форма политического, правового и гуманитарного сотрудничества. Положительно сказываясь на состоянии избирательного права и правоприменения, содействуя более прочной защите прав человека, оно тем самым вносит свой вклад в нейтрализацию рисков нестабильности на всем пространстве Содружества.

¹ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии международным избирательным стандартам законодательства о выборах Главы (Башкана) Гагаузии. 2015.

Н. А. Баранов

Евразийская интеграция в контексте формирования нового мирового порядка

Аннотация: Евразийская интеграция стала для России ответом на антироссийские действия Запада, предпринятые в постсоветское время. Участвуя в формировании интеграционного объединения, Россия выступает в качестве центра притяжения для стран евразийского (постсоветского) пространства, что позволяет ей оставаться важным геополитическим актором в современном мире.

Ключевые слова: евразийская интеграция, Евразийский экономический союз, евразийство, евразийский вектор, интеграционные процессы, мировой порядок.

Об авторе

Николай Алексеевич Баранов (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — профессор кафедры глобалистики и геополитики Балтийского государственного технического университета «Военмех», профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований Санкт-Петербургского государственного университета, доктор политических наук, профессор; nicbar@mail.ru

N. Baranov

The Euroasian Integration in the Context of Formation of a New World Order

Summary: The Euroasian integration became for Russia the response to the anti-Russian actions of the West taken in post-Soviet time. Participating in formation of integration association, Russia acts as the center of gravity for the countries of the Euroasian (post-Soviet) space that allows it to remain the important geopolitical actor in the modern world.

Keywords: Euroasian integration, Eurasian Economic Union, eurasianism, Euroasian vector, integration processes, world order.

About the Author

Nikolay Baranov (St. Petersburg, Russian Federation) — Professor of the Department of Global Studies and Geopolitics of the Baltic State Technical University «Voenmekh», Professor of the Department of Political Institutes and Applied Political Researches of the St. Petersburg State University, Doctor of Political Sciences; nicbar@mail.ru

В начале XXI в. стал очевидным провал однополярной системы мира, в связи с чем появилась потребность в формировании такого мирового порядка, который отвечал бы переменам, произошедшим за последнее десятилетие. Неспособность (по различным причинам) создавать определенную картину мира силами одного государства привела к тенденции образования межгосударственных союзов, создаваемых для реализации экономических и политических задач на основе собственного видения странами своего места в мировом политическом пространстве. США в 2013 г. инициировали формирование Трансатлантического торгового и инвестици-

онного партнерства в целях создания зоны свободной торговли с Европейским союзом и поддержали создание Транстихоокеанского партнерства, целью которого является снижение тарифных барьеров, а также регулирование внутренних правил в странах-участницах в таких областях, как трудовое право, экология, интеллектуальная собственность и некоторые другие. В основе создания новых форматов межгосударственных объединений лежат прежде всего экономические интересы стран-участниц, которые надеются на рост экономики, реализуемый через либерализацию и снижение межгосударственных барьеров. В то же время очевидным

является тот факт, что правила игры в этих партнерствах будут устанавливать ведущие экономические державы — в первую очередь США — для реализации своих интересов в данных регионах, что отвечает новым представлениям американского истеблишмента о роли и месте американского государства в современном мировом порядке.

Определяющее влияние на формирование мировой политической системы в XXI в. оказывает ряд противоборствующих тенденций, и прежде всего — исторически сформированные представления ведущих международных игроков о конструировании мирового порядка. Здесь сталкиваются несколько подходов, сочетание которых в конечном итоге и формирует легитимный мировой порядок.

Во-первых, европейский подход, характеризующийся эволюцией Вестфальской системы, которая предполагала невмешательство во внутренние дела других государств, нерушимость границ, государственный суверенитет, поддержку международного права. Эти принципы, заложенные и в послевоенное устройство мира, подтверждены Хельсинкскими соглашениями 1975 г. В рамках европейского подхода к установлению равновесного мирового порядка государства рассматривались в качестве конкурентов, для которых соперничество является неотъемлемой чертой международных отношений. В такой системе приоритет отдавался формированию определенного баланса сил и общему согласию ведущих мировых держав.

В конце XX в. в Европе сложилась комбинация национального и регионального подходов, реализуемая через создание Европейского союза, который выстраивает свои отношения с другими государствами и региональными блоками через формирование единой внешней политики. ЕС пытается сочетать национальные интересы и общеевропейские приоритеты. В современном мире региональные блоки, которые возникли на всех континентах, выполняют роль государств в Вестфальской системе.

В условиях перемен появляются попытки пересмотреть сформировавшуюся систему баланса сил, внести в нее коррективы, исходя из сложившихся обстоятельств. Так, после распада Советского Союза под влиянием США европейцы стали заботиться не столько о безопасности, сколько о политическом влиянии на постсоциалистическое и постсоветское пространство. Расширение НАТО на восток рассматривается не как проявление агрессивных устремлений, а как «способ «фиксации» демократических завоеваний» [1, с. 125].

Однако излишняя уверенность в своих силах, не основанная на реальном потенциале конкурирующих государств, приводит к дестабилизации сложившейся ситуации и возврату к устоявшемуся балансу сил. Например, в ситуации вокруг Украины Европейский союз поступил опрометчиво, поддерживая только тех украинцев, которые стремились к ассоциации с ЕС. Последствиями такой поддержки стали территориальный и культурный раскол страны, что свидетельствует о низкой эффективности проводимой в рамках ЕС общей военной политики и политики безопасности. Неспособность Евросоюза самостоятельно и эффективно решать важнейшие европейские проблемы свидетельствует о том, что формирование нового мирового порядка в контексте европейского подхода возможно только с привлечением всех ведущих геополитических игроков, влияющих на баланс сил в регионе.

Во-вторых, подход США, основанный на представлении об универсализме их ценностей, которые они собираются заложить в качестве фундамента мирового порядка, оставляя за собой право на их поддержку в глобальном масштабе.

Отношение к Вестфальской системе у американцев неоднозначное: они то прилагают усилия по ее отстаиванию, то критикуют основополагающие принципы баланса сил и невмешательства во внутренние дела как устаревшие. Являясь признанным лидером западного мира, США, по выражению Е. Бажанова,

взяли на себя «функции блюстителя порядка, приводящего в чувства “злостных нарушителей закона” — Ирак, Иран, Югославию» [2, с. 18]. Американцы уверены в том, что защищают интересы не только своих союзников, но и всего прогрессивного человечества.

Билл Клинтон в своей речи на Генеральной Ассамблее ООН в 1993 г. охарактеризовал концепцию своей внешней политики не как сдерживание, а как распространение. «Нашей важнейшей целью должно быть расширение и укрепление мирового сообщества демократических стран, основанного на рыночной экономике», — провозгласил он, полагая, что поскольку принципы политической и экономической свободы являются универсальными, их распространение не требует применения силы. По его мнению, американская нация будет стремиться к «миру процветающих демократических стран, которые сотрудничают друг с другом и живут в мире»¹.

Идеи Б. Клинтона были развиты Дж. Бушем-младшим. После террористических атак 11 сентября 2001 г. последний сформулировал глобальную стратегию противодействия джихадистскому экстремизму и укрепления сложившегося мирового порядка, включив в нее обязательство проведения демократических преобразований, что было зафиксировано в Стратегии национальной безопасности США 2002 г., в которой выдвигалась задача ликвидации тирании во всем мире во имя торжества универсальных ценностей свободы. Как выяснилось, насаждать подобные ценности с помощью военной оккупации в стране, где у этих ценностей не было никаких исторических корней, бесперспективно.

Как утверждает Г. Киссинджер, «важно не забывать, что ни одна ведущая держава не осуществляла свои стратегические инициативы, не испытывая столь глубокого стремления улучшить

жизнь человечества» [1, с. 428]. Вероятно, американский геополитик забывает о том, что Советский Союз ставил аналогичную цель — построить коммунистическое общество, в котором не было бы эксплуататоров, люди жили бы свободно в условиях социальной справедливости.

Однако американские устремления осчастливить мир по их лекалам не нашли понимания среди некоторых стран, в частности со стороны Китая и России, которые стали увеличивать свой военно-политический и экономический потенциал. Этого усиления американцы очень опасаются, продолжая политику, провоцирующую гонку вооружений и конфронтацию.

В-третьих, подход воинствующего ислама, подвергающего нападкам западные ценности и институты и считающего их главным препятствием на пути к возрождению ислама.

Для ислама мир разделен на территорию мира и территорию войны. Территория мира включает в себя область ислама — страны, исповедующие ислам и находящиеся под властью мусульманских правителей и исламских норм права, а также область мирного договора — страны, подчинившиеся мусульманам путем договора и находящиеся под их покровительством. Территория войны включает в себя немусульманские страны, не имеющие мирного договора с современным халифатом и находящиеся с ним в состоянии войны.

Исторически геополитика ислама реализовывалась через определенную государственную форму — халифат. Цель ислама — сделать мир мусульманским посредством постоянной экспансии халифата, усилиями всех мусульман, которые обязаны вести священную войну — джихад за реализацию этой цели. Большинство стран мира признало чрезвычайно опасными для существующего мирового порядка попытки радикальных джихадистов создать соответствующие порядки в ряде стран Азии и Африки. А в борьбе с Исламским государством (группировка, запрещенная в России)

¹ Confronting the Challenges of a Broader World, President Clinton Address to the UN General Assembly, New York City, September 27, 1993 // Department of State Dispatch 4. № 39.

в Сирии Соединенные Штаты Америки согласились на сотрудничество с Россией, о чем договорились главы внешнеполитических ведомств обеих стран 10 сентября 2016 г., что свидетельствует о признании чрезвычайной опасности для человечества экстремистских исламских группировок.

В-четвертых, китайский порядок, базирующийся на иерархичной, теоретически универсальной концепции, центр которой — Китай. Суть данной концепции заключается в том, что Китай должен повелевать миром, вызывая восхищение других обществ своим культурным величием и экономическим изобилием, вовлекать другие общества в отношения, приводящие к достижению главной цели — «поднебесной гармонии». Конфуцианство упорядочивает мир по ступеням подчиненности, иерархия определяется приблизительным соответствием китайской культуре. До сих пор Китай не испытывает потребности открываться и выходить за пределы своей страны, так как считает мир, организованный внутри страны, упорядоченным благодаря моральному совершенству.

Однако в последние годы Китай стал широко распространять свое влияние за пределы Поднебесной. Влияние Китая на мировое устройство обуславливается успехами в экономике (вторая экономика в мире), расширением инвестиционных программ на разных континентах, формированием финансовых фондов без участия США (100-миллиардный резервный валютный фонд БРИКС, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций), вовлечением других государств в общие проекты (Новый Шелковый путь, Морской Шелковый путь). Причем Китай добивается успехов без либеральной демократии, подрывая западный миф об универсальности пути развития государства.

В-пятых, российский подход, оформившийся к 2010-м гг. в соответствии с возросшими возможностями влияния на мировой порядок. Следует отметить, что Запад боится расширения влияния

России, страшится ее огромной территории. Процесс постоянного расширения страны, связанный с борьбой за свою независимость и суверенитет, превратил Россию в крупнейшую в мире империю, которая стала важнейшим геополитическим игроком не только в Евразии, но и в других регионах планеты. Г. Киссинджер в своей книге «Мировой порядок» пишет: «Российская политика всегда следовала собственному ритму, причем так продолжалось на протяжении столетий... От Петра Великого до Владимира Путина обстоятельства менялись, однако политический ритм оставался категорически неизменным» [1, с. 74]. То есть политика, реализуемая российским президентом, вполне предсказуема, а попытка представить Россию в качестве незначимой для современной геополитики державой является недальновидной.

Как считает ректор Дипломатической академии МИД России Е. Бажанов, идеологические трения между Россией и ведущими западными странами не так уж непреодолимы, так как «нынешняя российская общественная модель неантагонистична западной. Российское руководство остается приверженным построению демократического с открытой экономикой государства, не выдвигает каких-либо альтернативных моделей развития» [2, с. 23].

Геополитические события последних лет явились моментом истины в самоопределении России, так как разногласия между Европой и Россией стали очевидными и даже пугающе необъяснимыми. В сложившихся условиях к евразийскому вектору развития страны подталкивали не только географические реалии и историческая взаимообусловленность, но и необходимость определения стратегии действий в новой ситуации. Характеризуя российские метания в первые годы после распада СССР, Э. Каррер д'Анкосс отмечала, что «Россия разрывалась между европейским предназначением, на которое продолжала претендовать, но которое от нее ускользнуло, и возмож-

ностями, открывающимися ей в Азии» [3, с. 368]. Поэтому двойственный характер «единственной евразийской державы» [3, с. 391] до сих пор обуславливает популярность концепции евразийства и ориентирует Россию на посредничество между Европой и Азией, Западом и Востоком. Евразийство позволяет стране оставаться самой собой, а также взаимообогащать и дополнять Запад и Восток.

В современном мире страна становится центром притяжения для других государств и народов лишь в том случае, если она сможет им предложить такие варианты развития, которые способствуют повышению качества жизни, удовлетворению потребностей людей, росту эффективности управления. Поэтому успехи западных стран в перечисленных областях являются востребованными для граждан многих современных государств. Однако не все государства и населяющие их народы способны воплотить в жизнь передовой опыт в силу особенностей цивилизационного характера, сложившегося менталитета, дефицита гражданственности. Поэтому возникают другие центры притяжения, основанные на силе, приоритете традиции перед новациями и на общем представлении о геополитической самоидентификации.

Россия оказалась той страной, которая, не сумев стать успешной рыночной экономикой и не построив демократические институты, за счет привычного экстенсивного развития и сильной эффективной просвещенно-персоналистской власти смогла добиться определенных успехов, породив таким образом у других стран, не справившихся с либерально-рыночными и демократическими преобразованиями, надежды на успешное развитие в другой — не либерально-демократической — парадигме. Обладая весомыми экономическими и политическими ресурсами, которыми она не смогла эффективно распорядиться в 1990–2000-е гг., Российская Федерация, не желая оставаться в геополитическом одиночестве, решила на интеграционные процессы со странами,

не в полной мере состоявшимися в кризисах современного развития.

Евразийская интеграция рассматривается российской политической элитой как устойчивый и долгосрочный проект, не зависящий от политической и экономической конъюнктуры. По мнению В. В. Путина, модель мощного наднационального объединения способна стать «одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной “связки” между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом»². Являясь активным участником организации АТЭС, Россия может оказать помощь государствам Евразийского экономического союза в расширении экономического сотрудничества со странами самого быстроразвивающегося региона в мире.

Евразийский проект может стать привлекательным для его участников по следующей причине. В силу того что западная модель развития является успешной, страны, входящие в Евразийский экономический союз, заинтересованы в более близких контактах с Европой, посредником в которых может выступать Россия. У России с европейскими странами намного больше общего, чем, например, у центральноазиатских государств. Прежде всего наша близость обусловлена общностью наших культурных корней с западными. Как справедливо отмечает Н. А. Назарбаев, «Европа не может жить без Азии. Европе нужна Россия, нужен Казахстан, наши ресурсы. Нам нужны их технологии и наука, ряд товаров. Мы взаимодополняем друг друга»³. Взаимный обмен ресурсами особенно важен в постиндустриальном обществе в связи с тем, что заканчивается нефтяная эпоха.

Россия также старается использовать дипломатические инструменты, предоставляя возможность государствам Евразийского экономического союза в продви-

² Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 окт. URL: <http://izvestia.ru/news/502761> (дата обращения: 17.09.2016).

³ Европа не может жить без Азии. Интервью М. Гусмана с Н. Назарбаевым // Российская газета. 2015. 6 июля.

жении своих интересов на международной арене: Беларуси — в преодолении отчужденности со стороны стран Запада; Армении — в признании международным сообществом геноцида армянского народа в начале XX в. и решении проблемы Нагорного Карабаха; Казахстану — в реализации интересов в Европе и на Каспии; Кыргызстану — в защите его рубежей от радикальных исламистов и свободном передвижении граждан страны с экономическими целями по территории Российской Федерации.

По мнению сингапурского политика Б. Каусикана, «евроазиатская идея в ее современной инкарнации есть последнее колебание исторического маятника после почти катастрофических экспериментов по вестернизации “шоковых терапевтов” в ранний постсоветский период». Б. Каусикан констатирует: «Судьба России — чтобы ее считали “азиатской” на Западе, и “западной” — в Азии» [4, с. 33].

Сходную точку зрения высказал экс-глава МИД России И. Иванов, который на конференции «Брюссельский форум — 2016» констатировал, что в результате кризиса на Украине «пути Европы и России серьезно расходятся на долгое время, вероятно, на десятилетия». При этом Россия не будет восточным флангом «несостоявшейся великой Европы», поскольку отныне ее судьба — стать лидером великой Евразии от Беларуси до Китая. «Это не означает, — продолжает российский политик, — что России нужно повернуться спиной к Европе, отказавшись от взаимодействия с европейскими институтами и партнерами»⁴.

Евразийский вектор России обусловлен, с одной стороны, потребностью страны в реализации собственных возможностей и стратегических устремлений, направленных на пересмотр сложившегося мирового политического порядка и противостояние глобальному экономическому и политическому до-

минированию США и западных стран. С другой стороны — необходимостью укрепления Российской Федерацией своей позиции на международной арене, так как реализация интересов на постсоветском (евразийском) пространстве непосредственно связана с ее авторитетом.

Вполне очевидно, что евразийское положение России в новых условиях расклада сил на мировой арене приобретает геостратегическое преимущество. С учетом возвышения Китая участие России в евразийских интеграционных проектах становится жизненно важным и необходимым. С другой стороны, российские интересы могут столкнуться с интересами Китая на Дальнем Востоке или в Центральной Азии, что может привести Россию к поиску новых партнеров, и в первую очередь — в Европе, при условии ее дистанцирования от евроатлантического пространства, в котором господствуют США.

Все больше исследователей и политиков приходят к выводу о необходимости новой системы отношений, преимуществами которой должны стать ее большая легитимность (за счет включенности растущих держав и межгосударственных объединений типа ЕС) и отсутствие излишней формализации (которая нередко тормозит работу Совета Безопасности ООН) [5, с. 44–59]. Появление новых «незападных» ассоциаций стран (ШОС, ОДКБ, БРИКС), претендующих на координирующую роль в международной системе, должно активизировать реформы существующих международных институтов, таких как ООН, ОБСЕ, ВТО.

Таким образом, новый мировой порядок находится в стадии формирования. Система, поддержанная западными странами, оказалась уязвимой из-за противоречивого толкования и агрессивного продвижения «универсальных ценностей». Широкое распространение терроризма и экстремизма поставило под сомнение предположение о том, что распространение принципов демократии и свободного рынка гарантирует справедливый

⁴ Глава РСМД: идеи о Европе от Владивостока до Лиссабона надо забыть // РИА Новости. 2016. 19 марта. URL: <http://ria.ru/world/20160319/1392692173.html#ixzz43MEfRRRT> (дата обращения: 17.09.2016).



и безопасный мир. Оказалось, что без учета интересов ведущих мировых держав ни одна страна в мире не сможет воплотить в жизнь свой вариант мирового порядка. В сложившихся условиях Россия выстраивает новую модель меж-

государственного устройства, в которой выступает в качестве центра притяжения и которая позволяет ей оставаться важным геополитическим актором в современном мире.

Использованные источники

1. Киссинджер Г. Мировой порядок / пер. с англ. В. Желнинова, А. Милюкова. М. : АСТ, 2015.

2. Бажанов Е. Россия между Западом и Востоком // Современный мир и геополитика / отв. ред. М. А. Неймарк. М. : Канон+ РООИ «Реабилитация», 2015. С. 9–47.

3. Каррер д'Анкокс Э. Евразийская империя: история Российской империи с 1552 г. до наших

дней. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010.

4. Каусикан Б. Конец холодной войны // Международная жизнь. 2016. № 2.

5. Никитин А. И. Новая система отношений великих держав XXI века: «концерт» или конфронтация? // Полис. Политические исследования. 2016. № 1. С. 44–59.

А. Д. Евменов, О. А. Чеснова, Т. А. Сорвина

Роль культурной интеграции в решении гуманитарных задач развития России и стран Содружества Независимых Государств

Аннотация: В статье определяется сущность культурной интеграции, подчеркивается необходимость формирования ее условий и факторов в процессе развития культурной политики государств — участников СНГ, а также обозначена ее роль в решении гуманитарных задач развития.

Ключевые слова: культурная интеграция, культурная политика, социально-экономическое развитие, мультикультурные проекты.

Об авторах

Александр Дмитриевич Евменов (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — ректор Санкт-Петербургского государственного института кино и телевидения, заведующий кафедрой управления экономическими и социальными процессами, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации; kafuesp@gukit.ru

Ольга Александровна Чеснова (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — декан факультета управления и медиакоммуникаций Санкт-Петербургского государственного института кино и телевидения, кандидат экономических наук, доцент; chesnova@gukit.ru

Таисия Андреевна Сорвина (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — доцент кафедры управления экономическими и социальными процессами Санкт-Петербургского государственного института кино и телевидения, кандидат экономических наук, доцент; sorvina-76@yandex.ru

A. Evmenov, O. Chesnova, T. Sorvina

The Role of Cultural Integration in the Solution of Humanitarian Problems of the Development of Russia and Countries of Commonwealth of Independent States

Summary: The article defines the essence of cultural integration, emphasizes the need to establish the conditions and factors of cultural integration in the formation of cultural policies of the CIS member nations, identified its role in addressing humanitarian challenges of development.

Keywords: cultural integration, cultural policy, socio-economic development, multicultural projects.

About the Authors

Alexander Evmenov (St. Petersburg, Russian Federation) — Rector of St. Petersburg State University of Cinema and Television, Head of the Department of Economic and Social Processes, Doctor of Economic Sciences, Professor, Honored Science Worker of the Russian Federation; kafuesp@gukit.ru

Olga Chesnova (St. Petersburg, Russian Federation) — Dean of the Faculty of Management and Media Communications at St. Petersburg State University of Cinema and Television, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor; chesnova@gukit.ru

Taisiya Sorvina (St. Petersburg, Russian Federation) — Associate Professor of the Department of Economic and Social Processes at St. Petersburg State University of Cinema and Television, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor; sorvina-76@yandex.ru

В современном мире культура становится значимым ресурсом социально-экономического развития, позволяющим обеспечить устойчивость взаимоотношений на государственном уровне. Поэтому важнейшее значение для внешнеполити-

ческой стратегии и интеграционных процессов России и стран, входящих в состав Содружества Независимых Государств (СНГ), имеет культурная интеграция.

На протяжении всей отечественной истории именно культура накапливала,

сохраняла и передавала новым поколениям духовный опыт, обеспечивала единство многонационального народа в СССР, воспитывала чувства патриотизма и национальной гордости, укрепляла авторитет страны на международной арене. Утверждение приоритета культуры призвано обеспечить более высокое качество жизни общества, его способность к гражданскому единству, к определению и достижению общих целей развития, толерантности и демократии.

Этот тезис нашел подтверждение в выступлении Председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко на открытии заседания Интеграционного клуба при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Формирование общего культурного и информационного пространства евразийской интеграции» (состоялось 13 ноября 2014 г. на площадке ВДНХ): «Культура и информация становятся полем идеологического и политического противостояния. Эти два направления развития гуманитарного пространства тесно взаимосвязаны и переплетены между собой. Трудно переоценить значение культурного фактора для развития евразийской интеграции. Во многом последние прорывные достижения в этой области стали возможны, в том числе благодаря общности нашего культурного наследия. Его необходимо и дальше поддерживать, укреплять и развивать» [1].

Действительно, поиск возможностей модернизации государственной культурной политики стран, входящих в состав СНГ, определение факторов, формирующих культурные разрывы, разработка прогнозных направлений развития в сфере культуры на основе реализации совместных культурных проектов, обеспечивающих равные для всех стран СНГ возможности доступа к культурным ценностям, позволят сформировать эффективные интеграционные механизмы и развивать качественно новые формы взаимоотношений. Для перехода к социально-экономическому росту требуется обновление культурной политики каждой

страны на основе развития культурной интеграции.

Под культурной интеграцией будем понимать сближение культур, укрепление коммуникационных связей, а также прибавление новых элементов к существующей культуре, возникновение новых образцов, дифференциацию, интеграцию старых и заимствования из других культур как ответ на возникающие вызовы и социально-экономические проблемы, решение которых необходимо для обеспечения жизнедеятельности общества.

В соответствии с положениями, зафиксированными в Основах государственной культурной политики (утв. Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808), наше государство возводит культуру в ранг национальных приоритетов и признает ее важнейшим фактором роста качества жизни и гармонизации общественных отношений, залогом динамичного социально-экономического развития, гарантом сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности России [2].

Культурная интеграция народов России и стран СНГ, понимаемая как непрерывный и динамический процесс формирования единого культурного пространства, является важнейшим фактором роста качества жизни населения и залогом реализации многочисленных гуманитарных задач развития, а также решения актуальной проблемы обеспечения сохранения культурной и национальной самобытности народов.

Открытость и новые возможности межкультурного общения играют важную роль во взаимодействии российской культуры с другими национальными культурами [3]. В формирование интеграционной ситуации внесли значительный вклад как правительство, так и неправительственные организации, которые сегодня функционируют за пределами национальных границ, а также отдельные люди, овладевающие новыми культурными контекстами и ценностями.

Правовое регулирование процесса культурной интеграции на пространстве СНГ осуществляется действием ряда нормативных правовых актов, среди которых важнейшими являются:

— Концепция сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в сфере культуры (одобрена Решением Совета глав правительств СНГ от 19 мая 2011 г.);

— Концепция развития образования в сфере культуры и искусства государств — участников СНГ (одобрена Решением Совета глав правительств СНГ от 19 мая 2011 г.);

— Федеральная целевая программа «Культура России (2012–2018 годы)» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 186);

— указы и поручения Президента Российской Федерации в сферах культуры и туризма.

Так, в Концепции сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в сфере культуры декларируется, что «сотрудничество в сфере культуры является одним из главных инструментов обеспечения устойчивого социально-экономического развития государств — участников СНГ и Содружества в целом, создания условий для творчества и новаторства, сохранения и углубления отношений дружбы и партнерства между государствами — участниками СНГ» [4].

Нельзя не отметить, что многие современные культурные проекты, характеризующиеся высокой привлекательностью как для потребителей культурных услуг, так и для инвесторов, являются мультикультурными. Таким примером интеграционного образования служит Библиотечная Ассамблея Евразии (БАЕ) — некоммерческое партнерство библиотек, главной целью которого является формирование единого информационно-библиотечного и социокультурного пространства. Библиотечная Ассамблея Евразии, учрежденная восемью национальными библиотеками

стран Содружества Независимых Государств, является открытой для других библиотек, библиотечных ассоциаций и физических лиц, которые согласны с уставом БАЕ и условиями членства.

Одним из результатов работы БАЕ совместно с различными государственными органами, корпорациями, бизнес-структурами и при поддержке местных органов власти является создание центров деловой информации, которые обеспечивают информацией регионы России, в том числе и библиотеки приграничных регионов стран СНГ. Активную роль в создании таких центров в странах СНГ играют представительства России. Так, инициатором создания центра правовой и деловой информации в Ташкенте (Узбекистан) выступило Посольство России в Узбекистане и Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» [5].

К числу ключевых и значимых проектов в сфере культуры относится Межгосударственная программа «Культурные столицы Содружества», призванная раскрыть потенциал городов, привлекая внимание к их богатому наследию.

В перспективе мультинациональные культурные проекты могут выступать важным направлением социально-экономического развития, обладающим инвестиционным потенциалом в условиях приграничных территорий, где формируются автономные рынки и создаются рабочие места. Так, крупнейшим культурным проектом приграничья России и Беларуси стал ежегодный международный фестиваль искусств «Славянский базар в Витебске», который стимулирует развитие событийного туризма. Такие культурные проекты можно оценивать как прямой вклад в развитие долгосрочных взаимоотношений между странами и в их экономику.

Также велик потенциал культурной интеграции в сфере медиакоммуникаций, что подтверждается практикой создания Межгосударственной телерадиокомпании «Мир». Телерадиокомпания была создана в 1992 г. Соглашением глав

государств — участников СНГ в целях освещения политического, экономического и гуманитарного сотрудничества, формирования общего информационного пространства и содействия международному обмену информацией, а в 2016 г. ее потенциальная аудитория оценивается в 128 млн человек в 13 странах (см. <http://mirtv.ru/about/>). Соучредителями компании выступили: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Грузия, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан.

Способствуют налаживанию культурных связей новые тематические направления культурных взаимоотношений. Например, 1 июня 2016 г. в Культурно-выставочном центре имени Тенишевых (г. Смоленск) состоялось открытие выставки «Белорусские актеры в российском кино, российские актеры в белорусских фильмах». Экспозиция выставки демонстрировала зрителям лучшие фотоработы, сделанные во время съемок военных фильмов на «Беларусь-фильме» по произведениям белорусских писателей Алеся Адамовича и Василя Быкова российскими режиссерами Элемом Климовым, Ларисой Шепитько, Виктором Соколовым и Михаилом Ершовым, с участием российских и белорусских актеров.

Большое значение для развития культурной интеграции имеет образовательная среда, в которой должны создаваться условия для формирования толерантности будущих специалистов. Так, например, в ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный институт кино и телевидения» учрежден ежегодный фестиваль «Этнокит», который выступает платформой для знакомства многонациональной молодежи друг с другом с целью гармонизации в будущей профессиональной деятельности межнациональных отношений. Особое место в программе фестиваля в 2016 г. году заняли фильмы, презентующие культуру других

стран и народов. Так, были показаны фрагменты фильмов Бакинской киностудии 1960–1980-х гг., рассказывающие о специфике азербайджанской культуры.

Таким образом, формирование условий для культурной интеграции на пространстве СНГ необходимо для воспроизводства социальных и экономически значимых видов деятельности, формирования конструктивных моделей социального поведения, раскрытия творческого потенциала населения этих регионов. При этом меры, предпринимаемые субъектами приграничного культурного сотрудничества, как правило, недостаточно системны и носят преимущественно эпизодический характер.

Часто возникают административно-правовые и экономические барьеры в реализации культурных проектов: при перемещении культурных ценностей через таможенные посты приграничных субъектов Российской Федерации возникают трудности, связанные с пограничным контролем, визовым режимом и таможенным оформлением; высока стоимость транспортных и визовых расходов.

Следует отметить, что кризис культуры, фиксируемый исследователями в XXI в., прослеживается и на пространстве СНГ. В целом для него характерны следующие проявления [6]:

- разрушение ценностных оснований мировой культуры;
- доминирование потребительского образа жизни и мировоззрения;
- идеологическое противостояние культур Востока и Запада;
- эгоцентрическая точка зрения на отношения человека и природы, результатом которой является разрушительная техногенная деятельность человека;
- гипертрофированная либерализация отношений между людьми, снижение нравственных норм и запретов для их социального поведения, деградация понятий «честь», «совесть», «достоинство», «порядочность», «благородство»;
- деградация семейных ценностей во многих экономически развитых странах Запада, разрушение института семьи;

— беспрецедентное снижение ценности человеческой жизни, рост агрессивности и жестокости, насилия над личностью;

— развитие культа материального обогащения и стяжательства, оправдание коррупции, взяточничества и карьеризма, распространение в обществе пьянства, наркомании, проституции, педофилии, однополых браков;

— снижение интереса населения к классической культуре и искусству, их роли в общественной жизни, а также в системе образования и воспитания людей, доминирование массовой культуры низкого качества;

— снижение уровня общей образованности общества и интеллекта личности;

— деградация языковой культуры общества, а также лингвистическая агрессия стран Запада по отношению к другим странам мира.

К числу тех факторов, которые обуславливают развитие кризиса культуры на пространстве стран СНГ, прежде всего можно отнести снижение уровня общей образованности общества.

Мультикультурные проекты, реализуемые на пространстве СНГ, опосредованно влияют на общество, культуру и экономику: аккумулируются и транслируются определенные базовые ценности общества, на которые опираются государственные и коммерческие институты.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что культурная интеграция России и стран СНГ в современных условиях выступает одним из важнейших факторов, способствующих достижению целей социально-экономического развития и формирования конструктивного диалога для решения гуманитарных задач развития.

Как подтверждает опыт, использование инструментов культурной интеграции для целей развития стран СНГ способствует налаживанию процессов коммуникации в других сферах деятельности.

Велико значение культурной интеграции в процессе формирования облика общества, так как культурные переменные включаются в структуру выработки и реализации решений, касающихся практически любого из значимых секторов общественной жизни.

В современных условиях без учета культурной специфики стран, входящих в состав СНГ, невозможна эффективная реализация той или иной модели развития взаимоотношений. Отсутствие общности в системе культурных ценностей создает предпосылки торможения развития, что мешает появлению адекватного новым условиям механизма макросоциализации социально-государственных институтов СНГ.

Таким образом, в практической реализации формирования основ культурной политики государств — участников СНГ необходим стратегический поворот на развитие культурной интеграции с учетом социокультурных факторов роста.

При разработке базовых аспектов культурной интеграции на пространстве СНГ следует учитывать, что в современный период важнейшую роль в развитии культуры стран Содружества играет государство, что связано с недостаточным развитием рыночных отношений в данной сфере. Поэтому необходимы эффективные усилия по взаимодействию культурной политики с другими видами политики, прежде всего с внешней, информационной, образовательной, научной.

Для решения проблемы культурной интеграции также необходимо осуществлять подготовку кадров, которые владеют иностранными языками, обладают профессиональными знаниями и навыками привлечения в культурные проекты денежных средств и иных ресурсов, могут устанавливать, поддерживать и развивать контакты с субъектами приграничного сотрудничества в сфере культуры сопредельных государств, разрабатывать и успешно осуществлять совместные культурные проекты.

Требуют улучшений аспекты правового регулирования процесса культурной

интеграции, связанные со следующими вопросами:

— определение прав человека и гражданина в сфере межкультурного взаимодействия;

— определение отношений в сфере образования в области культуры на пространстве СНГ;

— установление социальных гарантий для участников межкультурных проектов;

— организация и развитие государственно-частного партнерства;

— законодательное закрепление новых организационно-правовых форм организаций культуры (приграничные культурные кластеры и культурно-досуговые комплексы и др.);

— защита интеллектуальной собственности в телекоммуникационных сетях, законодательное закрепление ответственности информационных посредников за размещение контента, нарушающего авторские права на пространстве СНГ.

Для этого следует осуществить гармонизацию отношений и сформировать перспективные планы сотрудничества в следующих сферах: сохранение культурного и исторического наследия стран,

входящих в состав СНГ, создание условий для развития совместных культурных проектов, формирование и развитие конкурентных преимуществ культурного комплекса стран СНГ и его использование в туристических и рекреационных целях, создание условий для реализации творческого и инновационного потенциала народов стран СНГ, повышение качества и доступности культурных ценностей на пространстве СНГ, расширение участия населения в культурной деятельности на пространстве стран СНГ.

Развитие интегрированной инфраструктуры, совместной материально-технической базы и использование общих фондов для реализации долгосрочных культурных проектов позволят обеспечить новые возможности для социально-экономического развития конкретных государств, входящих в состав СНГ.

Формирование условий для культурной интеграции народов СНГ приведет к укреплению культурного взаимодействия на основе общности духовно-нравственных ценностей, исторических традиций, обеспечит сохранение культурного и духовного наследия, самобытных традиций народов как общего достояния.

Использованные источники

1. Матвиенко В. И. Межгосударственные органы информационного сотрудничества стран СНГ — эффективная площадка культурного взаимодействия // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://council.gov.ru/events/news/48340/> (дата обращения: 26.12.2016).

2. Основы государственной культурной политики (утв. Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808) // Портал ГАРАНТ.РУ. URL: <http://base.garant.ru/70828330/#ixzz4WmhNFLgc> (дата обращения: 28.12.2016).

3. Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2567-р «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» // Портал ГАРАНТ.РУ. URL: http://base.garant.ru/70291902/#block_1 (дата обращения: 10.12.2016).

4. Концепция сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в сфере культуры (одобрена Решением Совета глав правительств СНГ от 19 мая 2011 г.) // Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20682> (дата обращения: 15.12.2016).

5. Никонорова Е. В. Библиотечная Ассамблея Евразии: возможности для формирования единого информационно-интеллектуального пространства // Российская национальная библиотека : [сайт]. URL: <http://www.nlr.ru/tus/271004/nikonorova.htm> (дата обращения: 09.01.2017).

6. Колин К. К. Системный кризис культуры: структура и содержание проблемы // Интернет-журнал «Культура и безопасность». URL: <http://sec.chgaki.ru/sistemnyiy-krizis-kulturyi-struktura-i-soderzhanie-problemyi> (дата обращения: 12.10.2015).

РЕЗОЛЮЦИЯ
Международной научно-практической конференции
«25 лет Содружеству Независимых Государств:
итоги, перспективы»
(28–29 сентября 2016 года, г. Минск)

Resolution of the International Scientific and Practical Conference
25th Anniversary of the Commonwealth of Independent States:
Outcomes and Prospects (28–29 September 2016, Minsk)

Участники Международной научно-практической конференции «25 лет Содружеству Независимых Государств: итоги, перспективы», обсудив основные результаты деятельности СНГ по ключевым направлениям сотрудничества за четверть века и возможные меры по дальнейшему развитию СНГ, заявляют о позитивной оценке роли и значения Содружества Независимых Государств.

С момента своего образования Содружество двигалось в русле кардинальных общемировых процессов — глобализации и регионализации, — способствуя интеграции новых независимых государств в мировое политическое и экономическое пространство.

Вся деятельность СНГ основывается на стратегии взаимовыгодного и равноправного сотрудничества, что позволило создать условия для свободного выбора каждым из государств-участников своего пути развития, объединять усилия для реализации национальных интересов, сформировать и развить основы новых межгосударственных отношений.

Несомненна роль Содружества в сохранении и дальнейшем развитии исторических и культурных связей народов государств СНГ.

В этом историческая заслуга Содружества, которое зарекомендовало себя в качестве авторитетной межгосударственной организации и доказало свою способность эффективно решать широкий спектр задач взаимовыгодного сотрудничества. СНГ стало стартовой площадкой для формирования и развития новых интеграционных структур.

Участники Конференции считают, что в современных условиях Содружество полностью сохраняет свою востребованность и актуальность как действенная, универсальная площадка для обсуждения насущных проблем и согласования интересов государств-участников. Сильными сторонами Содружества остаются организация взаимодействия по самым различным направлениям, равноправие государств-участников, гибкость форматов коллективного сотрудничества и механизмов принятия решений.

Участники Конференции отмечают, что за 25-летний период государствами — участниками СНГ создана правовая база взаимодействия, которая способствовала институциональному развитию организации и эволюционному совершенствованию Содружества Независимых Государств. Сформирована работоспособная организационная структура.

Позитивно оценивается положительный опыт ежегодного председательства государств-участников в Содружестве Независимых Государств, в том числе председательство Кыргызской Республики в юбилейный для Содружества год. Институт председательства активно влияет на эффективность деятельности органов Содружества, обеспечивая преемственность и поступательное движение по различным направлениям сотрудничества.

Участники Конференции подчеркивают, что действующие в СНГ основополагающие документы, прежде всего Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств, Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 года и ряд отраслевых программ, сохраняют свою актуальность. Участники Конференции отмечают поступательное развитие в рамках Содружества механизмов координации межгосударственного сотрудничества в политической, экономической, гуманитарной областях, а также в сфере безопасности.

Важное значение имеет сложившаяся практика регулярных межмидовских консультаций по актуальным вопросам мировой политики, взаимная поддержка инициатив друг друга в рамках международных структур, прежде всего в ООН, что демонстрирует эффективность коллективного подхода в продвижении взаимовыгодных интересов государств Содружества на международных площадках.

СНГ не стоит в стороне и от решения мировых проблем. Для их успешного преодоления налажены и будут развиваться контакты с рабочими органами основных международных организаций по ключевым вопросам мировой повестки дня. Важное значение имеет принятая Генеральной Ассамблеей ООН 11 ноября 2014 года по инициативе Республики Беларусь Резолюция о сотрудничестве между ООН и СНГ. Новая редакция этого документа планируется к принятию в ООН в 2016 году по инициативе Кыргызской Республики.

Существенным аспектом взаимодействия выступает участие в наблюдении за электоральными кампаниями в государствах — участниках СНГ, призванное способствовать проведению свободных демократических выборов и совершенствованию избирательных процедур. За прошедшие годы в Содружестве сформирован профессиональный, объективный и стабильно функционирующий механизм наблюдения за выборами.

Участники Конференции полностью одобряют и приветствуют скоординированные действия государств — участников СНГ в сфере экономики, которые направлены на обеспечение стабильного и сбалансированного экономического роста каждой страны, повышение конкурентоспособности национальных экономик и благосостояния граждан.

Принятие и последовательная реализация Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года, в которой представлена система согласованных взглядов на общие цели, приоритеты и перспективы дальнейшего социально-экономического развития, стали важным этапом интеграционных процессов в СНГ.

Договор о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года является одним из ключевых элементов торгово-экономического сотрудничества между государствами Содружества. Он базируется на принципах и соглашениях Всемирной торговой организации, создает условия для свободного перемещения товаров на пространстве СНГ на основе общепринятых и транспарентных правил торговли в регионе. Предусмотренные в нем механизмы разрешения торговых споров являются наиболее эффективным путем достижения взаимовыгодных результатов.

Прошедшие 25 лет привнесли в гуманитарную сферу в рамках СНГ содержательные и заметные преобразования. В этой области Содружество за 25 лет прошло путь от отдельных проектов и мероприятий до программного взаимодействия (сотрудничества) по всему спектру гуманитарной тематики. Важную роль при этом сыграла деятельность созданного в 2006 году Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств — участников СНГ.

Не ограничиваясь своей миссией сохранения цивилизационно-культурной общности народов наших государств и развития человеческих контактов, гума-

нитарное партнерство стало играть роль ресурса модернизации экономик, обеспечивая устойчивое развитие и прогресс.

Совершенствуется деятельность отраслевых советов, направленная на дальнейшее формирование общих образовательного и культурного пространств, расширяются спортивные и туристические связи. В интеграционный процесс последнее время широко вовлекаются молодежные организации наших стран.

На пути формирования общего информационного пространства проделаны конкретные шаги в расширении межгосударственного информационного обмена. Созданы успешно работающие механизмы взаимодействия в виде Межгосударственного информационного пула и Ассоциации национальных информационных агентств. На новый содержательный и высокотехнологичный уровень вышла деятельность МТРК «Мир», рассказывающей о жизни стран Содружества.

Участники Конференции убеждены, что сотрудничество в сфере безопасности остается одним из приоритетных направлений сотрудничества государств — участников СНГ.

В этой сфере созданы нормативно-правовые базы и институциональные основы для многоформатного и многоуровневого взаимодействия на основе решений высших органов Содружества, концептуально определивших приоритетные задачи, основные формы и направления сотрудничества в области военного и пограничного сотрудничества, в противодействии международной организованной преступности и борьбе с проявлениями международного терроризма.

За 25 лет создана система сотрудничества государств при угрозе или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Вместе с тем СНГ постоянно испытывает на себе влияние политических и экономических изменений, происходящих как внутри Содружества, так и за его пределами. Глобализация, стремительность происходящих в мире событий, появление и трансформация разноплановых вызовов и угроз мировому сообществу, возрастающая роль региональной составляющей мироустройства диктуют необходимость адаптации Содружества Независимых Государств к современным реалиям.

Принятое на юбилейном саммите в Бишкеке соответствующее решение Совета глав государств СНГ указывает пути обновления Содружества и содержит комплекс организационных и практических мер в этом направлении. Главная задача состоит в том, чтобы результатом адаптации стали повышение эффективности и результативности СНГ, совершенствование форм и методов сотрудничества, укрепление интеграции государств-участников в целях обеспечения мира, добрососедства и прогресса на пространстве Содружества. Совершенствование деятельности СНГ призвано стать постоянным процессом. Содружество должно идти в ногу со временем.

В целом участники Конференции уверены в дальнейшем поступательном развитии СНГ на основе углубления и расширения сотрудничества государств-участников и считают, что для реализации и более полного раскрытия потенциала Содружества прежде всего необходимо:

в экономической сфере:

совершенствование механизмов и обеспечение функционирования Договора о зоне свободной торговли, в том числе завершение согласования проекта Соглашения о свободной торговле услугами;

стимулирование экономического роста на основе производственной, инвестиционной и научной кооперации, принятие совместных мер по разработке и ускоренному внедрению технологий V–VI укладов;

устранение барьеров во взаимной торговле, упрощение процедур таможенного оформления с использованием современных информационных технологий;

разработка и внедрение электронной системы сертификации происхождения товаров и электронного декларирования;

активизация разработки межгосударственных стандартов и других документов в области технического регулирования;

развитие взаимодействия в области обеспечения рынка стратегическими сырьевыми ресурсами, в том числе энергетическими, на основе Прогноза производства и потребления энергоресурсов государств — участников СНГ на период до 2030 года;

согласованное развитие трансграничных транспортных коридоров и их интеграция в международные транспортно-логистические цепи;

создание инфраструктуры развития малого и среднего бизнеса, индивидуального предпринимательства, содействие их выходу на трансграничные рынки;

актуализация положений Концепции повышения продовольственной безопасности государств — участников СНГ, разработка прогноза научно-технического и инновационного развития АПК государств — участников СНГ до 2030 года;

продолжение формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы при особом внимании к гармонизации новых профессиональных и образовательных стандартов;

обеспечение роста доли взаимных расчетов в национальных валютах в сфере внешней торговли товарами и предоставления финансовых услуг, содействие в организации равноправного взаимного доступа банков-резидентов государств — участников СНГ на внутренние рынки;

развитие взаимодействия в области оказания страховых услуг на пространстве СНГ;

в гуманитарной сфере:

разработка согласованных подходов к оценке качества образования и сертификации квалификаций в соответствии с профессиональными стандартами;

развитие академической мобильности и сетевого взаимодействия вузов Содружества;

разработка единых образовательных стандартов и подготовка на их основе инновационных образовательных программ;

усиление взаимодействия государств Содружества в сфере трансфера инновационных технологий, в том числе информационных;

поддержка на государственном уровне проведения форумов творческой и научной интеллигенции, съездов учителей и работников образования государств — участников СНГ, совместных конференций и семинаров;

продолжение практики ежегодного определения Культурной столицы Содружества как важного инструмента интенсивного гуманитарного и инфраструктурного развития городов, стимулирования к ним туристического интереса;

поддержка деятельности базовых организаций государств — участников СНГ как научно-методических центров по разным направлениям гуманитарного сотрудничества, изучение возможности создания консорциума базовых организаций;

- развитие выставочных обменов на пространстве СНГ;
- оказание содействия в развитии агроэкотуризма, разработка путей совершенствования организации детского, молодежного и семейного туризма;
- содействие взаимному участию туристических фирм и организаций в центральных туристических выставках государств — участников СНГ;
- объединение усилий в реализации Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН в связи с объявлением 2017 года Годом устойчивого развития туризма;
- создание единой базы данных об объектах спорта стран Содружества для совместного использования при подготовке и проведении спортивных мероприятий;
- развитие массового спорта в государствах — участниках СНГ посредством внедрения общегосударственных физкультурно-спортивных комплексов;
- принятие дополнительных усилий, направленных на развитие детско-юношеского спорта и подготовку спортивного резерва;
- стимулирование широкого участия молодежи в Международном молодежном проекте государств — участников СНГ «100 идей для СНГ», содействие созданию межгосударственных молодежных проектных коллективов;
- содействие расширению движения студенческих трудовых отрядов;
- принятие на всех уровнях дополнительных мер по развитию молодежного предпринимательства;
- разработка Концепции развития сотрудничества государств — участников СНГ в поддержке молодежного волонтерского движения;
- оказание информационно-организационной поддержки в подготовке и проведении в 2017 году в Российской Федерации XIX Всемирного фестиваля молодежи и студентов;
- проведение совместных исследований ценностных ориентаций и процессов, происходящих в молодежной среде;
- активизация усилий по созданию общего информационного пространства, обеспечение расширения телерадиовещания МТРК «Мир» в государствах СНГ;
- широкое и постоянное освещение в СМИ стран Содружества межгосударственных и национальных акций, проводимых в рамках принятых программных документов гуманитарной сферы;
- всемерная поддержка деятельности МФГС, направленной на развитие общего гуманитарного пространства Содружества;

в сфере науки и инноваций:

- активизация усилий, направленных на формирование разносторонних, взаимовыгодных и эффективных форм межстрановых связей;
- продолжение работы по гармонизации договорно-правовой базы сотрудничества государств-участников в области научной, научно-технической и инновационной деятельности;
- организация системных исследований по мониторингу и анализу проблем, предвидению долгосрочных перспектив научной, научно-технической и инновационной сферы, а также индустриального сектора в целях выполнения опережающих исследований по прорывным направлениям научно-технического прогресса, обоснования межгосударственных приоритетных направлений фундаментальных и прикладных исследований;
- разработка инструментов адресной поддержки инновационного бизнеса, основанного на коммерциализации результатов отечественных и совместных

исследований и разработок, в том числе посредством предоставления стартового капитала и упрощения доступа к кредитным ресурсам;

формирование крупных межотраслевых программ и проектов, отвечающих межгосударственным приоритетам научных исследований, а также планов действий по инициативам в области науки и инноваций межгосударственного значения;

продолжение работ по созданию Межгосударственного фонда научных исследований государств — участников СНГ, формированию целевых программ и фондов, финансирующих приоритетные исследования и разработки, инновационные проекты межгосударственного значения, а также совместные научно-организационные мероприятия и меры по повышению международной мобильности ученых;

создание условий для организации свободного обмена открытой научно-технической информацией, в том числе путем создания межгосударственного интернет-портала;

создание совместно с сектором высшего образования и организациями высокотехнологичных отраслей единой системы подготовки кадров высшей научной квалификации, интегрирующей академическую широту знаний с предметной специализацией и направленностью на применение научных достижений в реальном секторе экономики;

всемерное содействие молодым ученым государств — участников Содружества в развитии их научного потенциала, в том числе в расширении их международного сотрудничества, проведении совместных исследований и мероприятий;

организация мониторинга процессов формирования и функционирования единого рынка объектов интеллектуальной собственности, разработка комплекса мер по вовлечению в гражданский оборот объектов интеллектуальной собственности и механизмов распоряжения правами на объекты интеллектуальной собственности, полученные в результате выполнения совместных исследований и разработок, а также защите вышеупомянутых прав;

всемерное усиление популяризации науки на государственном уровне, в том числе в молодежной среде;

в сфере безопасности:

наращивание сотрудничества государств — участников СНГ и их компетентных органов в противодействии новым вызовам и угрозам безопасности на основе дальнейшего развития правовой базы совместной деятельности, национальных механизмов реализации принятых решений, последовательного исполнения всех намеченных мер по действующим межгосударственным программам и концепциям борьбы с преступностью, совершенствования организационно-практического и информационного взаимодействия;

повышение координирующей роли органов отраслевого сотрудничества в целях придания их деятельности системности и программно-целевого характера, адекватных новым вызовам и угрозам;

ведение непрерывного мониторинга динамики тенденций развития обстановки, складывающейся под влиянием кризисных ситуаций в сопредельных с государствами — участниками СНГ странах, на территориях которых формируются угрозы террористического и экстремистского характера, в целях выработки и реализации мер превентивного характера;

принятие мер по совершенствованию национальных законодательств в сфере безопасности, борьбы с преступностью и терроризмом;

создание атмосферы общественного неприятия криминальных проявлений во всех государствах и исключения двойных стандартов в их оценке, активизация институтов гражданского общества в предупреждении современных вызовов и угроз;

совершенствование информационного обмена между компетентными органами и специальными службами государств — участников СНГ о лицах, находящихся в межгосударственном и международном розыске;

развитие партнерских отношений в областях, представляющих взаимный интерес для укрепления национальной и совместной военной безопасности, совершенствование военного (оборонного) потенциала стран посредством создания и развития совместных систем военного назначения;

осуществление плавного перехода от согласованной пограничной политики к единой пограничной политике, которая определила бы единую стратегию пограничной безопасности государств — участников СНГ, принципы и подходы реализации такой политики на государственном уровне в рамках СНГ;

продолжение проведения совместных практических мероприятий по отработке вопросов взаимодействия в обеспечении различных аспектов безопасности;

более эффективное использование потенциала базовых организаций государств — участников СНГ в сфере безопасности и правоохранительной деятельности в целях подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров, изучения, обобщения и распространения передового опыта в сфере безопасности;

в правовой сфере:

сохранение активной роли и значения договорных процессов в рамках Содружества в целях достижения высокого уровня подготовки международных документов и согласованности интересов государств — участников СНГ;

активизация деятельности и повышение роли органов правового сотрудничества СНГ в работе по развитию права Содружества, его адаптации к современным реалиям, совершенствование национального законодательства государств — участников СНГ в соответствии с заключенными ими в рамках СНГ договорами;

реформирование Экономического Суда СНГ и перевод его работы в формат *ad hoc*;

дальнейшее совершенствование электронных средств доступа к правовой базе СНГ и депозитарной информации.

Участники Конференции выражают твердую уверенность в том, что имеющийся в Содружестве Независимых Государств значительный потенциал развития далеко не исчерпан. Наряду с адаптацией СНГ к современным реалиям следует сосредоточить совместные усилия государств на повышении жизненного уровня граждан государств Содружества и создании условий для процветания наших стран.

Участники Конференции «25 лет Содружеству Независимых Государств: итоги, перспективы» считают целесообразным широкое распространение материалов форума в государствах — участниках СНГ.

г. Минск,
28–29 сентября 2016 г.

В. В. Бондуровский, Г. Ф. Сидненко

Модельное законодательство СНГ и ОДКБ в сфере борьбы с международным терроризмом и трансграничной преступностью: состояние и направления совершенствования

Аннотация: В статье представлен очерк о результатах парламентского сотрудничества в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств и Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности в нормативном правовом противодействии терроризму и иным насильственным проявлениям экстремизма, его истории, современности, направлениях совершенствования. Статья посвящена 25-летию МПА СНГ и 10-летию ПА ОДКБ.

Ключевые слова: парламент, международный, сотрудничество, Межпарламентская Ассамблея СНГ, Парламентская Ассамблея ОДКБ, терроризм, противодействие.

Об авторах

Владимир Владимирович Бондуровский (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — начальник информационно-аналитического управления Организации Договора о коллективной безопасности Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (Секретариата Парламентской Ассамблеи ОДКБ), заместитель Ответственного секретаря ПА ОДКБ, член Координационного совета Международного союза юристов, член Консультативной группы при Секретариате Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников СНГ, член Экспертного совета при Комитете Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по обороне и безопасности, кандидат юридических наук, доцент; bondvvodkb@mail.ru

Геннадий Федорович Сидненко (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — заместитель начальника Научно-исследовательского центра Федеральной службы безопасности Российской Федерации, член Экспертно-консультативного совета при Совете ПА ОДКБ; aonak@mail.ru

V. Bondurovsky, G. Sidnenko

Model Legislation of the CIS and the Collective Security Treaty Organization in the Fight Against International Terrorism and Cross-Border Crime: the Status and Directions of Enhancement

Summary: The article presents an outline of the results of the parliamentary cooperation in the framework of the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States and the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organization in the normative legal counteraction to terrorism and other violent manifestations of extremism, its history and the present, the directions of enhancement. The article is devoted to the 25th anniversary of the CIS Interparliamentary Assembly and the 10th anniversary of the CSTO Parliamentary Assembly.

Keywords: parliament, international, cooperation, CIS Interparliamentary Assembly, Parliamentary Assembly of CSTO, terrorism, security.

About the Authors

Vladimir Bondurovsky (St. Petersburg, Russian Federation) — Head of Information and Analytical Department of the CSTO of the Secretariat of the Council of the Interparliamentary Assembly of the CIS (the Secretariat of the CSTO Parliamentary Assembly), the Deputy Executive Secretary of the PA CSTO, Member of the Coordinating Council of the International Union of Lawyers, Member of the Advisory Group to the Secretariat of the Coordinating Council of Attorneys General Member Nations of the CIS, Member of the Expert Council of the Committee of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation for Defense and Security, PhD, Associate Professor; bondvvodkb@mail.ru

Gennady Sidnenko (St. Petersburg, Russian Federation) — Deputy Chief of the Research Center of Federal Security Service, Member of the Advisory Board at the Council of the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organization; aonak@mail.ru

Развитие интеграции на постсоветском пространстве не могло не вызвать появления новых форм международных

организаций, которые, сохраняя верность общепризнанным принципам и нормам международного права, тем не менее

позволяли новообразованным на базе бывших республик СССР государствам «надыхаться воздухом свободы, суверенитета и независимости». В начале 1990-х гг. перед всеми независимыми государствами, образовавшимися после развала СССР, встала задача создания собственных национальных систем права. Беспрецедентная по масштабу, она была во многом успешно решена благодаря образованной в 1992 г. Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ. Вместе с тем под эгидой СНГ принято большое количество модельных законов, т. е. актов рекомендательного характера, не связывающих страны-участницы международно-правовыми обязательствами и не налагающих на них обязанности по их имплементации во внутреннем законодательстве. С правовой точки зрения в этом проявляется специфика СНГ как межгосударственного интеграционного объединения, государства-участники которого придерживаются довольно мягкого метода регулирования. При этом в правовом инструментарии СНГ международное правовое регулирование, осуществляемое посредством международных договоров, сочетается с воздействием рекомендательных актов, в частности модельных законов, не придавая СНГ наднациональный характер, что во многом обусловлено историческими обстоятельствами зарождения и создания этого межгосударственного интеграционного объединения.

В 1999 г. Совет Межпарламентской Ассамблеи СНГ принял специальное решение, согласно которому парламентские делегации, представляющие государства МПА СНГ — члены Договора о коллективной безопасности (1992 г.), стали регулярно рассматривать правовые вопросы его реализации. С 2007 г. в ОДКБ действует собственный уставный орган межпарламентского сотрудничества — Парламентская Ассамблея ОДКБ.

Сегодня парламентские структуры СНГ и ОДКБ содействуют согласованному совершенствованию национальных

систем права в соответствии с уставными целями и задачами указанных международных организаций.

Одним из общих приоритетных направлений деятельности на данном этапе остается *противодействие терроризму и иным насильственным проявлениям экстремизма*. При этом эффективное выявление, предупреждение и пресечение экстремистской и террористической деятельности невозможны без взаимодействия заинтересованных стран.

В соответствии с Программой сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2005–2007 годы еще в 2004 г. была проанализирована работа о ходе гармонизации правовой базы противодействия традиционным угрозам, систематизированы новые вызовы и угрозы безопасности, определены направления их нормативно-правового предотвращения. Полученные материалы послужили методологической основой для совершенствования модельной законодательной антитеррористической базы в соответствии с международными нормами права.

В 2004 г. была принята новая редакция модельного закона «О борьбе с терроризмом». Также приняты модельные законы «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территориях других государств» (2004 г.) и «О противодействии финансированию терроризма» (2006 г.), изменения и дополнения к модельному Уголовному кодексу для государств — участников СНГ по вопросам борьбы с терроризмом, Рекомендации по унификации и гармонизации национально-законодательства государств — участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом (в том числе и государств — членов ОДКБ) (2006 г.), а также новая редакция модельного закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (2008 г.).

Также на противодействие террористической угрозе направлены разработанные в соответствии с другими межгосударственными документами СНГ модельные законы «О контроле за оборотом радиоактивных материалов» (2004 г.), «О противодействии наемничеству» (2005 г.), «О прокуратуре» (2006 г.), новая редакция модельного закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (2006 г.), «О государственной охране» (2006 г.), «О безопасности на транспорте» (2007 г.) и «О безопасности на воздушном транспорте» (2007 г.).

Таким образом, к 2008 г. антитеррористическое модельное законодательство СНГ было модернизировано, структурировано и дополнено, приобрело развернутый и, главное, взаимосогласованный комплекс норм.

В 2009 г. был принят модельный закон «О противодействии экстремизму». В соответствии с Программой сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2008–2010 годы при работе над изменениями в модельный закон «О борьбе с терроризмом» (с поправками к новой редакции) была выполнена его новая редакция под названием «О противодействии терроризму», которая, вместе с изменениями и дополнениями в модельные УК и УПК для государств — участников СНГ по указанным вопросам, а также рекомендациями по гармонизации законодательства стран Содружества о государственной границе и пограничных ведомствах, принята в декабре 2009 г.

В 2010 г. приняты Рекомендации по гармонизации и унификации законодательства государств — участников СНГ в сфере обеспечения химической и биологической безопасности, в которых значительное внимание уделено вопросам предотвращения террористических проявлений на объектах обеспечения химической и биологической безопасности.

В соответствии с Программой сотрудничества государств — участников

Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2011–2013 годы подготовлены модельные законы «О государственной границе» (2010 г.), «О пограничной безопасности» (2010 г.), «О пограничных ведомствах (силах)» (2012 г.), Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности (2012 г.), Рекомендации по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности (2012 г.), Комментарии к модельному антитеррористическому законодательству СНГ (2013 г.), Рекомендации по правовому регулированию эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей для предупреждения их использования в террористических и иных противоправных целях (2013 г.), Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия экстремизму (2013 г.).

Проделанная работа неоднократно высоко оценивалась Управлением ООН по наркотикам и преступности, профильными структурами ОБСЕ, Комитетом 1540 Совета Безопасности ООН, который в 2008 г. посвятил один из своих специальных докладов работе, осуществляемой МПА СНГ в вопросах борьбы с терроризмом, в частности с ОМУ-терроризмом.

Борьба с незаконным распространением наркотиков, являющимся одним из экономических источников терроризма, по-прежнему предполагает принятие государствами СНГ и ОДКБ согласованных решений. В связи с тем что отдельные государства и международные организации слишком медленно реагируют на угрозу организованной преступности и коррупции, заявления относительно серьезности этой угрозы редко сопровождаются практическими делами.

На фоне масштабов незаконного распространения наркотиков, устойчивой

взаимосвязи с организованной преступностью, коррупцией и легализацией денежных средств, полученных преступным путем, принимались меры по совершенствованию и сближению в этой сфере национального законодательства государств — участников СНГ.

Рекомендательный законодательный акт «О противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров» (с учетом положений других модельных законов, затрагивающих вопросы противодействия наркопреступности) позволил интегрировать уголовно-правовые, административно-правовые, оперативно-разыскные и организационные меры, направленные на усиление борьбы с наркопреступностью, стал типовым образцом, который использовался при подготовке соответствующих законопроектов в каждом из государств — участников СНГ — членов ОДКБ.

Послужив добротным исходным материалом для принятия соответствующих законов в государствах-участниках, в то же время он, естественно, не мог воспринять из национальных законодательств появившиеся позже новые прогрессивные решения в указанной сфере.

В 2007 г. в межгосударственных документах была нормативно закреплена потребность стран СНГ в новом модельном законе, который бы соответствовал состоянию наркоситуации, отражал изменившуюся антинаркотическую политику, был более адаптированным к требованиям международных антинаркотических конвенций (Единой конвенции о наркотических средствах (1961 г.), Конвенции о психотропных веществах (1971 г.) и Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 г.)), участниками которых являются страны Содружества и ОДКБ. Проект должен был учитывать новые концепции и программы, предусматривать комплексное нормативно-правовое регулирование не только противодействия незаконному обороту наркотиков, но и всего оборота

в целом, вопросы лечения, реабилитации и профилактики наркомании.

В этих целях был разработан модельный закон «О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах» (2006 г.), а на его основе приняты Рекомендации по унификации и гармонизации законодательства государств — участников СНГ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (2006 г.).

В соответствии с Программой сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров на 2008–2010 годы приняты Рекомендации по гармонизации и унификации законодательства государств — участников СНГ в части, касающейся единого подхода к определению минимального размера наркотических средств и психотропных веществ, за незаконный оборот которых предусмотрена уголовная ответственность, а также крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ для целей уголовного законодательства (2009 г.).

Ответом на один из злободневных новых вызовов безопасности стало создание целостной модельной законодательной базы, направленной на *противодействие торговле людьми*, которая также является источником финансирования терроризма.

28 ноября 2006 г. Совет глав государств СНГ утвердил Программу сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2007–2010 годы. Согласно ей были разработаны модельные законы «О противодействии торговле людьми» (2008 г.) и «Об оказании помощи жертвам торговли людьми» (2008 г.), Рекомендации по унификации и гармонизации законодательства государств — участников СНГ в сфере борьбы с торговлей людьми (2008 г.).



В 2009 г. база пополнилась модельным законом «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и Рекомендациями по гармонизации и унификации законодательства государств — участников в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, нормы которых содержат большую составляющую по профилактике торговли людьми, непосредственным объектом которой выступает жизнь детей. Во многом либерализм уголовного законодательства отдельных стран в рассматриваемой сфере не соответствует общепризнанным международным принципам и нормам в сфере защиты детей от преступлений сексуального характера, сексуальной эксплуатации и торговли людьми.

В соответствии с Программой сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2010–2013 годы в 2011 г. приняты Комментарии к модельному законодательству СНГ в сфере противодействия торговле людьми, а в 2012 г. — изменения и дополнения в модельные УК и УПК для государств — участников СНГ по вопросам борьбы с торговлей людьми.

По оценкам профильных структур ООН, ОБСЕ, СНГ, МОМ, Евросоюза, МККК и ряда других международных организаций, создание модельной базы СНГ в сфере противодействия торговле людьми вывело страны СНГ на передовые позиции в имплементации норм международного права в данной сфере. Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми и Секретариат Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми в 2012 г. признали лидирующую роль СНГ в разработке и совершенствовании законодательства в этой сфере.

Одним из ключевых направлений осуществляемой антикриминальной нормативной правовой деятельности стало *противодействие коррупции*. Согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Гене-

ральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

В соответствии с Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2008–2010 годы был подготовлен проект новой редакции модельного закона «О противодействии коррупции» (2008 г.). В отличие от ранее принятых документов (модельные законы «О борьбе с коррупцией» (1999 г.), «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (2003 г.) и «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» (2003 г.)), новая редакция модельного закона более полно воплотила в себе положения норм международного права.

При подготовке новой редакции модельного закона учитывались сложность и комплексность указанного антиобщественного явления, универсальность, негативный характер воздействия проявлений транснациональных разновидностей коррупционной деятельности на эффективность международного политического, экономического и культурного взаимодействия. В модельном законе сформулированы цели и задачи, основные принципы противодействия коррупции и полномочия государств в этой области, меры по предупреждению коррупции, где устанавливаются антикоррупционные стандарты для различных сегментов управления и экономики, механизмы прозрачности функционирования публичных и частных институтов, развития этических кодексов и правил; смоделированы нормы об ответственности за коррупционные правонарушения, определяются меры по минимизации последствий их проявления, а также отражен примат предупредительных мер перед репрессивными.

В 2010 г. в ходе международной конференции «О законодательном опыте

противодействия коррупции» был разработан план дальнейшего нормативно-правового противодействия коррупции, который лег в основу раздела организационно-правовых мероприятий Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2011–2013 годы.

В соответствии с программой в 2012 г. приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия коррупции, модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Комментарий к модельному закону «О противодействии коррупции», и в 2013 г. — Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, Комментарий к модельному законодательству СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, модельный закон «Об антикоррупционном мониторинге», Рекомендации по проведению антикоррупционного мониторинга в государствах — участниках СНГ.

Деятельность по совершенствованию антикриминальной модельной законодательной базы СНГ на 2014–2018 гг. в соответствии с документами СНГ включала разработку: обновленной редакции модельного закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» (в связи с выходом в свет новой редакции Рекомендаций ФАТФ) и постатейного к нему Комментария, проекта

Стратегии обеспечения информационной безопасности государств — участников СНГ, модельного Регламента административных процедур, осуществляемых уполномоченными органами в сфере обеспечения информационной безопасности государств — участников СНГ, модельного закона «О критически важных объектах информационно-коммуникационной инфраструктуры», изменений в модельный закон «Об информации, информатизации и обеспечении информационной безопасности» (приняты в 2014 г.), изменений и дополнений в модельный УК для государств — участников СНГ по вопросам борьбы с преступлениями в информационной сфере и по вопросам борьбы с коррупцией, модельного закона «Об обеспечении безопасности крупных спортивных мероприятий».

Также осуществлена подготовка модельного закона «О критически важных объектах информатизации», Рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским, Рекомендательного глоссария терминов и понятий в сфере обеспечения антитеррористической защищенности критически важных объектов в государствах — участниках СНГ, комментариев к модельным законам в сфере пограничной безопасности и о государственных секретах. Выполняются проекты изменений и дополнений в модельный закон «О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах».

Кроме того, мониторинг применения национальным законодателем принятых МПА СНГ и ПА ОДКБ наработок является новым и перспективным направлением правового обеспечения безопасности. Следовательно, существует потребность его научного сопровождения. При этом необходимо соответствие правовой продукции практическим потребностям обеспечения безопасности при организации и проведении рассматриваемого

мониторинга. Для этого требуется изучение опыта и теоретической основы законопроектной деятельности в рамках правового мониторинга в государствах — членах ОДКБ и в других странах. В связи с этим на базе МПА СНГ и ПА ОДКБ сформировано и активно действует экспертное сообщество по различным перспективным вопросам в рассматриваемой сфере.

Следует учитывать, что Парламентская Ассамблея ОДКБ ведет собственную правотворческую деятельность, обусловленную спецификой деятельности Организации.

В настоящее время она осуществляется на основе Программы дальнейшего развития и совершенствования правового обеспечения коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на 2014–2016 годы, утвержденной Председателем СКБ ОДКБ В. В. Путиным 20 декабря 2014 г., и Программы деятельности Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности по сближению и гармонизации национального законодательства государств — членов ОДКБ на 2016–2020 годы.

В соответствии с указанными программами в 2014 г. приняты документы, направленные на противодействие террористической угрозе, обеспечение правопорядка и законности в государствах — членах ОДКБ, в том числе рекомендации: по формированию единых по содержанию списков (перечней) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также сильнодействующих и ядовитых веществ; по законодательному обеспечению статуса личного состава Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ; по гармонизации законодательства государств-членов в области реагирования на чрезвычайные ситуации; по вопросам противодействия подкупу иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок; по гармонизации национального уголовно-исполнительного законодательства; по приведению законодательства государств-членов в сфере

противодействия незаконной (нерегулярной) миграции и торговле людьми в соответствии с требованиями общепризнанных международных нормативных правовых документов; по сближению и гармонизации национального законодательства государств-членов в сфере обеспечения информационно-коммуникационной безопасности; по гармонизации законодательства государств-членов по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежище; по гармонизации законодательства государств-членов в сфере обеспечения безопасности критически важных объектов.

Во исполнение указанных программ в 2015 г. приняты рекомендации по сближению и гармонизации национального законодательства государств — членов ОДКБ, направленные на комплексное укрепление контртеррористической безопасности в таких сферах, как противодействие терроризму и экстремизму; оказание гуманитарной помощи; уголовное преследование иностранных граждан, временно находящихся на территории государств — членов ОДКБ в составе формирований сил и средств системы коллективной безопасности; оперативно-разыскной деятельности; обеспечение борьбы с преступностью на почве национальной, расовой и религиозной нетерпимости; укрепление энергетической безопасности; предупреждение и борьба с организованной преступностью; предупреждение и борьба с коррупцией; предупреждение и борьба с рейдерством; создание положительного имиджа трудовых мигрантов в государствах — членах ОДКБ; приграничное сотрудничество при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; внесение изменений и дополнений в национальное законодательство государств — членов ОДКБ в связи с реализацией Соглашения о статусе формирования сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ в части, касающейся прохождения пограничных и таможенных формальностей и обеспечения транзита формирований по территории госу-

дарств — членов ОДКБ; внедрение единых требований к вооружению и военной технике при оснащении национальных вооруженных сил, применение требований к их утилизации (уничтожению).

В 2016 г. в стадию завершения вступила разработка проектов правовых документов по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств — членов ОДКБ, регулирующего отношения в следующих сферах: оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; реагирование на кризисные ситуации; подготовка и переподготовка кадров по направлению «Безопасность в чрезвычайных ситуациях»; противодействие технологическому терроризму; нормативное правовое обеспечение противодействия коррупции; квалификация деяний, связанных с различными видами торговли людьми; пенсионное обеспечение трудовых мигрантов; противодействие незаконному присвоению прав на владение и управление юридическим лицом и (или) его активами.

Стадию согласования проходят проекты рекомендаций по гармонизации законодательства государств — членов ОДКБ: по вопросам подготовки военных кадров; в области защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности и утилизации вооружения и военной техники; в сфере военной безопасности; справочника военных и военно-технических терминов ОДКБ для целей правового регулирования.

Большей частью вышеперечисленные документы запланированы к принятию осенью 2016 г., а указанные в предыдущем абзаце — в 2017 г.

В 2017 г. ПА ОДКБ реализует проекты модельных законов «Об обеспечении национальной безопасности», «Об информационной безопасности», «О безопасности критически важных объектов», «Об информационном противоборстве терроризму и экстремизму», модельного соглашения государств — членов ОДКБ об уголовной ответственности служащих иностранных воинских контингентов, дислоцированных на территориях других государств-членов, а также рекомендаций: по гармонизации законодательства государств-членов по обеспечению внутренней стабильности и противодействию технологиям внешнего деструктивного воздействия, направленного на дестабилизацию социально-политической обстановки; по установлению прозрачности хозяйствующих субъектов, определению их бенефициарных владельцев и структуры собственности; по регулированию деятельности трастов на территориях государств-членов; по противодействию незаконному обороту оружия массового уничтожения; по противодействию распространению криптовалют и иных электронных суррогатов платежных средств, подрывающих (разрушающих) национальные финансовые системы; по совершенствованию уголовного законодательства государств-членов по вопросам борьбы с преступлениями в информационной сфере.

Г. В. Пальчик

Система государственной аттестации научных кадров высшей квалификации в Республике Беларусь

Аннотация: В статье анализируется система аттестации научных и научно-педагогических работников высшей квалификации в Республике Беларусь, рассматриваются ее особенности, определяются приоритетные направления и задачи деятельности ВАК как республиканского органа государственного управления, регулирующего отношения в данной сфере.

Ключевые слова: подготовка и аттестация научных работников высшей квалификации, доктор наук, кандидат наук, диссертация, совет по защите диссертаций, экспертный совет.

Об авторе

Геннадий Владимирович Пальчик (Минск, Республика Беларусь) — председатель Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь, доктор педагогических наук, профессор

G. Palchik

State Attestation System of Scientific Personnel of the Higher Qualifications in the Republic of Belarus

Summary: The article analyzes the attestation system of scientific and scientific-pedagogical personnel of the Higher Attestation Commission of the Republic of Belarus considered it particularly defined priorities and objectives of Higher Attestation Commission of the Republic of Belarus as the republican government authority to regulate relations in this sphere.

Keywords: training and certification of scientific personnel of higher qualification, PhD, dissertation, scientific council on thesis, expert council.

About the Author

Gennady Palchik (Minsk, Republic of Belarus) — Chairman of the Higher Attestation Commission of the Republic of Belarus, Doctor of Pedagogy, Professor

Республиканским органом государственного управления, проводящим политику и реализующим функцию регулирования в области аттестации научных, в том числе научно-педагогических, работников высшей квалификации, является Высшая аттестационная комиссия (далее — ВАК), подчиненная Президенту Республики Беларусь.

В соответствии с основными законодательными актами [1, 2] национальная система аттестации состоит из советов по защите диссертаций (СЗД), экспертных советов (ЭС) и Президиума ВАК. Нормативно определены требования, которые предъявляются к уровню диссертационных работ на соискание ученой степени доктора наук и кандидата наук, закреплен порядок проведения предварительной экспертизы и защиты диссертаци-

онной работы, процедуры рассмотрения диссертации и аттестационного дела соискателя в ВАК, а также присвоения ученой степени доцента и профессора. Актуальная информация о деятельности ВАК размещена на официальном сайте <http://www.vak.org.by>.

Основным звеном системы аттестации научных работников высшей квалификации являются советы по защите диссертаций, которые проводят экспертизу докторских и кандидатских диссертаций по 23 отраслям науки. В Республике Беларусь по состоянию на ноябрь 2016 г. действуют 160 СЗД (126 докторских и 34 кандидатских), из них в учреждениях высшего образования созданы 107 советов, а при научных организациях — 53. Экспертизу диссертаций проводят наиболее квалифицированные

научные кадры: 1327 докторов наук, в том числе 62 академика и 78 членов-корреспондентов Национальной академии наук Беларуси.

Условно вторым уровнем системы аттестации научных работников высшей квалификации являются экспертные советы, создаваемые по отраслям науки или группам специальностей. ЭС являются научно-квалификационными органами ВАК. Их основная задача — проведение экспертизы диссертаций, обеспечение единых требований, которые предъявляются к их уровню вне зависимости от места выполнения и защиты. В компетенцию экспертных советов также входят вопросы, связанные с созданием, продлением сроков работы, изменением состава СЗД, разработкой предложений по повышению эффективности их работы. В настоящее время сформировано 29 ЭС, в составы которых входят 240 докторов наук, из них 8 академиков и 10 членов-корреспондентов Национальной академии наук Беларуси. Основными принципами формирования состава ЭС являются представленность ведущих ученых по всем специальностям, включенным в данный совет. При формировании ЭС учитываются предложения государственных органов, Национальной академии наук Беларуси, профильных учреждений высшего образования и научных организаций. ВАК создает ЭС сроком на три года с последующим обновлением их состава не менее чем на одну треть.

В абсолютном большинстве случаев именно на этапе рассмотрения диссертационной работы в ЭС соискатели, ознакомившись с замечаниями эксперта, принимают решение о снятии диссертации с рассмотрения и представлении ее повторно, после доработки, в установленном порядке. Основными причинами снятия диссертаций соискателями с рассмотрения или их отклонения экспертным советом являются вопросы, связанные с содержанием диссертационных работ. В меньшей степени это относится к нарушениям процедуры их рассмотрения. Ежегодно около 25 диссертаций

утверждаются Президиумом ВАК после повторной защиты в СЗД.

Окончательное решение о присуждении соискателю ученой степени доктора наук или об утверждении решения СЗД о присуждении ученой степени кандидата наук на основании решений СЗД и ЭС принимает Президиум ВАК как главный научно-аттестационный орган. В компетенцию Президиума ВАК также входит присвоение ученого звания профессора и доцента. Состав Президиума ВАК утверждается Указом Президента Республики Беларусь, при этом предусмотрена процедура ротации членов Президиума (не менее $\frac{1}{3}$ каждые три года). В действующем составе Президиума ВАК из 15 членов трое являются академиками, пятеро — членами-корреспондентами Национальной академии наук Беларуси.

За период 2006–2015 гг. ученая степень ежегодно присуждалась около 550 соискателям, в среднем 45 из них — степень доктора наук [3]. Средний возраст соискателей ученой степени доктора наук — 51 год, кандидата наук — 33 года. Относительно стабильной является структура отраслей науки, по которым за последние 10 лет присуждается наибольшее количество ученых степеней: по техническим наукам — 18,5% от успешно защищенных диссертаций, по медицинским — 17,7%, по физико-математическим — 9,5%, по экономическим — 7,2%, по биологическим — 7,1%. Однако на современном этапе важны не количественные показатели кадрового обеспечения, а целенаправленная подготовка научных работников высшей квалификации по специальностям, относящимся к V и VI технологическим укладам, а также по специальностям гуманитарной сферы, оказывающим существенное влияние на развитие общества и личности в условиях открытого информационного пространства. В связи с этим актуализируется разработка государственной стратегии подготовки научных работников высшей квалификации, в рамках которой следует преду-



смотреть определение приоритетных научных специальностей, по которым требуется ускоренная подготовка научных работников высшей квалификации и создание соответствующих условий для их подготовки в Республике Беларусь и (или) за рубежом.

Основным резервом формирования отечественных научных школ является талантливая молодежь. Поэтому научная деятельность молодых ученых должна быть направлена на актуальность и результат выполняемого ими диссертационного исследования. Существенная роль в этом направлении отведена повышению эффективности деятельности второй ступени высшего образования — магистратуры, которая призвана обеспечить не формальную аттестацию выпускника (выдача соответствующего диплома) и сдачу кандидатских минимумов, а ориентацию магистранта на дальнейшее исследование на основании определенного научного задела, отраженного в результатах магистерской работы. Последнюю необходимо рассматривать как определенный этап научного исследования соискателя ученой степени. Анализ кандидатских диссертаций, защищенных в сроки обучения в аспирантуре, свидетельствует о том, что аспиранты успешно продолжили свои исследования в рамках направления научной школы, в которой они выполняли свои дипломные и магистерские работы. Для повышения эффективности второй ступени высшего образования необходимо определиться с инвариантным и вариативным компонентами учебных планов магистратуры, содержанием соответствующих учебных программ. Безусловно, необходимо законодательно закрепить статус магистра на рынке труда.

Особое значение в подготовке научных работников высшей квалификации принадлежит соответствующему уровню национальной системы непрерывного образования — послевузовскому образованию, к которому относятся аспирантура (адъюнктура) и докторантура. Как уже отмечалось, эффективность деятель-

ности аспирантуры во многом определяется навыками исследовательской деятельности аспирантов, полученными на предыдущих уровнях обучения, существенная роль отводится также уровню научных школ, сопровождающих деятельность аспирантуры.

ВАК как государственный орган управления координирует деятельность всех звеньев национальной системы аттестации: советов по защите диссертаций, экспертных советов, Президиума ВАК. На всех указанных уровнях осуществляется комплексная профессиональная экспертиза и оценка диссертационных работ, оценивается процесс ее рассмотрения, а также соответствие соискателя требованиям, предъявляемым к научным работникам высшей квалификации. В то же время на современном этапе можно выделить следующие приоритетные направления деятельности ВАК.

Во-первых, мониторинг правоприменительной практики и корректировка действующего законодательства, регулирующего вопросы подготовки и аттестации научных работников высшей квалификации, с целью устранения правовых норм, не способствующих развитию данной системы. В частности, необходимо учитывать динамику развития интеграционных процессов Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического союза, возросшую мобильность научных работников, увеличение числа совместных международных научных проектов и исследований. Данные обстоятельства предполагают определенную согласованность требований, которые предъявляются к диссертационным работам, а также решение вопроса о взаимном признании документов, подтверждающих наличие ученой степени и ученого звания.

Во-вторых, сохранение и дальнейшее повышение качества экспертизы диссертаций на всех этапах их рассмотрения, повышение роли учреждений высшего образования и научных организаций по созданию и сопровождению деятельности

советов по защите диссертаций. Предполагается делегировать больше полномочий и ответственности за соблюдение единых требований к уровню диссертаций экспертным советам ВАК как основным научно-квалификационным органам, обеспечить согласованность подходов к экспертизе диссертаций в экспертных советах и советах по защите диссертаций.

Таким образом, для поддержки и развития научных школ, особенно в страте-

гически важных направлениях, улучшения возрастной структуры научных работников, готовых к осуществлению деятельности в условиях конкурентоспособной, наукоемкой экономики, требуется дальнейшее поступательное развитие системы подготовки и аттестации научных работников высшей квалификации. Безусловно, необходимо создание условий для формирования у молодежи мотивации связать свою профессиональную деятельность с научной сферой.

Использованные источники

1. Положение о Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2013 г. № 560 (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 2013 г., 20.12.2013, 1/14692; 16.09.2014, 1/15287).

2. Положение о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от

17 ноября 2004 г. № 560 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., № 180, 1/6013; 2011 г., № 137, 1/13123; 2012 г., № 8, 1/13223; Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 2013 г., 20.12.2013, 1/14692).

3. Пальчик Г. В. Аттестация научных работников высшей квалификации в Республике Беларусь: основные тенденции развития // Наука и инновации. 2015. № 11. С. 42–48.

Н. П. Маюров, Д. П. Алымова

Гарантии реализации права на образование в законодательстве Республики Армения, Республики Беларусь и Кыргызской Республики: теоретико-правовой аспект

Аннотация: В рамках статьи рассматривается конституционное право на образование в законодательстве Республики Армения, Республики Беларусь и Кыргызской Республики. Проводится теоретико-правовое и сравнительное исследование гарантий реализации указанного права на образование в вышеназванных странах.

Ключевые слова: право на образование, конституционное право, образование, права человека.

Об авторах

Николай Петрович Маюров (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — заведующий кафедрой государственного и административного права Межрегионального института экономики и права при МПА ЕврАзЭС, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; mayurov2010@mail.ru

Дарья Павловна Алымова (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — аспирант кафедры теории и истории государства и права Межрегионального института экономики и права при МПА ЕврАзЭС; 5523880@mail.ru

N. Mayurov, D. Alymova

Guarantees of the Realization of the Right to Education in the Legislation of the Republic of Armenia, the Republic of Belarus and the Kyrgyz Republic

Summary: As part of an article examines the constitutional right to education in the Republic of Armenia legislation, and an legislation of Republic of Belarus and the Kyrgyz Republic. A comparative study of the realization of the right to education in the two countries.

Keywords: right to education, constitutional law, education, human rights.

About the Authors

Nikolay Mayurov (St. Petersburg, Russian Federation) — Head of the Department of State and Administrative Law in Interregional Institute of Economics and Law at the IPA EurAsEC, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; mayurov2010@mail.ru

Darya Alymova (St. Petersburg, Russian Federation) — postgraduate student of the Department of Theory and History of State and Law in Interregional Institute of Economics and Law at the IPA EurAsEC; 5523880@mail.ru

Одним из важнейших институтов конституционного права является институт гарантий прав и свобод человека и гражданина с присущим ему набором специальных юридических свойств. Он также определяет и особенности гарантий реализации права на образование. Образование — особая сфера жизнедеятельности общества и государства, в которой совершенствуются передача и воспроизводство не только знаний, умений, навыков и культурного опыта поколений, но и самого характера мышления, миро-

понимания, мироощущения, духовных ценностей, исторического и нравственного самосознания нации.

Реализация права на образование остается актуальной из-за социального неравенства, ограничивающего для многих возможность обучения. Обеспечение равных шансов на образование означает доступ к учебным заведениям любых типов и возможность для каждого человека использовать свои склонности в сфере той или иной образовательной подготовки.

В современном мире право на образование рассматривается как одно из фундаментальных естественных основных прав человека и занимает особое место. Это право входит в международные (соответственно, в европейские) стандарты прав человека, что нашло свое отражение в ч. 1 ст. 26 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), ч. 1 ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), ст. 14 Хартии основных прав Европейского Союза (2000 г.).

Как известно, в п. 1 ст. 26 Всеобщей декларации прав человека закреплено право каждого человека на образование. При этом «1. <...> Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого. 2. Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами...» [1]. Это право закреплено также в ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в нем были детализированы цели образования, которое «...должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и создание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. ...должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества», а также способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между нациями и религиями, содействовать ООН в поддержании мира [2]. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод гласит, что «никому не может быть отказано в праве на обра-

зование» [3]. Данная формулировка подтверждает право каждого человека на образование, налагает запрет на какую бы то ни было дискриминацию в праве на образование, однако в документе не конкретизирован уровень получения образования.

Образование можно оценивать как долгосрочный ресурс для национального и регионального развития, ориентированный на будущее, воспроизводящий и развивающий человеческий потенциал применительно к условиям завтрашнего дня. С учетом этого развитие Евразийского экономического союза (ЕАЭС) требует формирования единого образовательного пространства, что является важной составляющей интеграционного процесса.

В данной статье представлено теоретическое и правовое исследование норм и положений законодательной базы Республики Армения, Республики Беларусь и Кыргызской Республики, регулирующих право граждан на образование, и государственных гарантий его реализации. На наш взгляд, под гарантиями необходимо понимать условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод всех и каждого. В литературе достаточно единодушно под юридическими гарантиями понимаются те правовые средства и способы, с помощью которых в обществе обеспечивается гражданам реализация их прав и свобод.

Как отмечают исследователи, юридические гарантии конституционных прав и свобод граждан вышеназванных стран выражаются прежде всего в нормах федерального законодательства той или иной страны, которые раскрывают и конкретизируют определенные права. Кроме того, они непосредственно связаны с применением правовых норм и выражаются в правовой деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, самих граждан. Что касается права человека и гражданина на образование в вышеука-



занных странах, то оно обеспечивается посредством гарантий, предусмотренных в действующем законодательстве Республики Армения, Республики Беларусь и Кыргызской Республики в сфере образования. Установление законодательством этих стран минимальных гарантий прав человека и гражданина в области образования следует рассматривать в качестве необходимых условий для обеспечения права на образование.

Армения, Беларусь и Кыргызстан — полноправные участники Евразийского экономического союза, для которых существует необходимость взаимодействия не только в сфере экономики, но и в области последовательной модернизации образования, так как способы реализации права граждан на образование в разных странах имеют свои отличия.

В числе приоритетных направлений развития данных стран — образование и наука, ведь именно они являются фактором стабильности экономики любого государства, отвечая за его развитие и повышая конкурентоспособность на мировой арене.

Право на образование закреплено в статье 39 Конституции Республики Армения (далее — Конституция РА), статье 49 Конституции Республики Беларусь (далее — Конституция РБ) и статье 45 Конституции Кыргызской Республики (далее — Конституция КР), находящихся в тех главе и разделе соответственно, где закреплены основные права и свободы человека и гражданина.

Роль образования как основы развития личности прямо указана в ст. 1 Кодекса Республики Беларусь об образовании (далее — Кодекс РБ «Об образовании»), в которой представлено следующее определение: «Образование — обучение и воспитание в интересах личности, общества и государства, направленные на усвоение знаний, умений, навыков, формирование гармоничной, разносторонне развитой личности обучающегося».

В то же время в Законе Республики Армения «Об образовании» (далее — Закон РА «Об образовании») образование

определяется как процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства, направленный на сохранение и передачу знаний новым поколениям.

Интересным представляется тот факт, что в Законе Кыргызской Республики «Об образовании» (далее — Закон КР «Об образовании»), при определении образования как непрерывного, системного процесса воспитания и обучения в целях гармоничного развития личности, общества и государства, сопровождающегося констатацией достижения обучающимся установленных государством образовательных уровней, прямо указано, что под получением образования понимается достижение и подтверждение обучающимся определенного образовательного уровня, удостоверенного соответствующим документом.

Конституция РА называет основное общее образование обязательным, гарантируя при этом бесплатное среднее образование в государственных учреждениях, а также предоставляет право на получение высшего образования на конкурсной основе. В Республике Беларусь бесплатно гарантируется получение общего среднего и профессионально-технического образования, а среднее специальное и высшее доступно в соответствии со способностями, т. е., как и в Республике Армения, на конкурсной основе. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики обязательно основное общее образование и гарантируется возможность бесплатного получения основного общего и среднего общего образования в государственных образовательных организациях.

Стоит отметить, что в Конституции КР нет даже упоминания о профессиональном образовании, хотя оно закреплено в законе КР «Об образовании».

Примечателен также тот факт, что ни в одной из конституций государств — членов ЕАЭС, кроме Конституции Российской Федерации, не упоминается о дошкольном воспитании и образовании.

Реализация права на образование невозможна без гарантий, важнейшей из которых является доступность образования, подразумевающая запрет на ограничение получения образования по расовым, национальным, языковым, половым, возрастным, социальным, религиозным и иным признакам.

Статья 3 Кодекса РБ «Об образовании» гарантирует право на получение бесплатного дошкольного, общего среднего, профессионально-технического, специального образования, дополнительного образования детей, молодежи, взрослых, а также на конкурсной основе — бесплатность среднего специального и высшего образования, если образование данного уровня за счет республиканского и (или) местных бюджетов граждан получает впервые.

В Республике Армения государство гарантирует гражданам бесплатное общее среднее образование, на конкурсной основе — бесплатное среднее, высшее и послевузовское профессиональное образование в государственных учебных заведениях (ст. 6 Закона РА «Об образовании»).

Законом КР «Об образовании» предусмотрена не только обязательность и бесплатность получения каждым гражданином начального и основного общего образования, а также бесплатность получения среднего общего образования в государственных и муниципальных учебных заведениях.

Говоря о гарантии доступности образования, нельзя не упомянуть и о праве на образование для лиц с ограниченными возможностями, ведь именно наличие одинакового доступа к образованию для всех категорий обучающихся с учетом их особенностей и является одной из форм реализации принципа равенства граждан независимо от каких-либо обстоятельств.

Так, в белорусском законодательстве об образовании прямо указано на доступность образования лицам с особенностями психофизического развития в соответствии с их возможностями

для их интеграции в общество, социализации.

В Законе КР «Об образовании» говорится, что для детей, имеющих недостатки в физическом или умственном развитии, организуются специальные группы, классы или организации, обеспечивающие их лечение, воспитание и обучение, социальную адаптацию и интеграцию в общество.

А в Армении указанные отношения регулируются отдельным актом — Законом Республики Армения «Об образовании лиц с потребностями в особых условиях образования».

В целом же, основываясь на анализе законодательства этих стран, необходимо отметить, что на сегодняшний день уровень развития инклюзивного образования в Беларуси, Армении и Кыргызстане разный.

Так, в Республике Армения инклюзивное образование может быть организовано в специальных образовательных и учебных заведениях, которые обеспечены особыми условиями образования, т. е. если в учреждении отсутствуют условия, то оно, не создавая их, не сможет обеспечить получение образования лицами с ограниченными возможностями.

А в Беларуси, как и в Кыргызстане, существует понятие «класс инклюзивного образования» (группа инклюзивного образования, учебная группа инклюзивного образования), т. е. класс (группа, учебная группа), в котором (которой) реализуются образовательные программы основного образования, в том числе для лиц с особенностями психофизического развития, в условиях адаптивной образовательной среды и с необходимым для успешного обучения психолого-педагогическим сопровождением (Концепция развития инклюзивного образования лиц с особенностями психофизического развития в Республике Беларусь), в то же время программы инклюзивного образования реализуются и в общеобразовательных школах.

Обязательность образования является основной характеристикой госу-



дарственной системы образования — именно уровень образования граждан напрямую влияет на уровень развития государства.

Так, в Армении обязательно основное общее образование, но только до достижения обучающимся 16 лет (или ранее), а по достижении 16 лет обучающийся может с согласия родителей (усыновителей или опекунов) оставить школу, т. е. до достижения ребенком 16 лет родители обязаны обеспечивать ему образование, а после этого они вправе решать вопрос об оставлении образования, иначе говоря, обязательность основного общего образования в Армении находится в зависимости от возраста обучающегося.

Конституция Беларуси не устанавливает обязательность образования какого-либо уровня, однако Кодекс РБ «Об образовании» среди принципов государственной политики в сфере образования называет обязательность общего базового образования (5–9-е классы), а среди направлений — переход к обязательному общему среднему образованию (1–11-е классы).

Согласно Конституции КР основное общее образование обязательно. Стоит отметить, что именно в законодательстве Кыргызстана об образовании напрямую говорится об обязательности и начального общего школьного образования, в то время как в Кодексе РБ «Об образовании» выделено начальное образование (1–4-е классы), но речь о его обязательности не идет.

Принимая во внимание вышеизложенное, можно говорить о том, что в Республике Армения, Республике Беларусь, Кыргызской Республике право человека и гражданина на образование обеспечивается посредством гарантий, предусмотренных

соответственно в законодательстве РА, законодательстве РБ и в законодательстве КР в сфере образования. Главным требованием, предъявляемым к таким гарантиям, является их действительность и эффективность: они должны обеспечить человеку и гражданину реальное пользование предоставленными законом благами.

Юридические гарантии права на образование служат тем надежным мостиком, который обеспечивает необходимый в основах правового статуса личности переход от общего к частному, от прокламируемой в законе возможности к действительности. Можно также отметить, что важнейшей гарантией права на образование является его доступность. Последняя определяется двумя факторами: политикой государства в этой сфере и уровнем материального благосостояния его граждан.

Вместе с тем имеются и некоторые правовые пробелы, разрешение которых, на наш взгляд, позволило бы гражданам более эффективно реализовать свое право на образование. Нам представляется, что в условиях развития Евразийского экономического союза (ЕАЭС) необходимо формирование не только единого экономического, но и единого образовательного пространства. С этой целью необходимо разработать единое законодательство, новые правовые средства и методы, которые бы обеспечили эффективное участие государства в образовательной сфере и надлежащее выполнение им своей конституционной обязанности как гаранта прав граждан на образование. В результате, на наш взгляд, данная система образования смогла бы конкурировать с системами образования передовых стран.

Использованные источники

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Международная защита прав и свобод человека : сб. док. М. : Юрид. лит., 1990.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 2008.

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протокол к ней // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. Ст. 2143; 2001. № 2. Ст. 163.

4. Пальчик Г. В. Тенденции развития инклюзивного образования в Республике Беларусь // Инклюзивное образование: проблемы совершенствования образовательной политики и системы : матер. междунар. конф. (19–20 июня 2008 г.). СПб. : Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2008. С. 22–25.

5. Маюров Н. П., Шилова А. Е., Маюров П. Н. К вопросу о классификации гарантий прав человека // Economics, Management, Law: Problems and Prospects : collection of scientific articles. Coventry, United Kingdom : Agenda Publishing House, 2015. V. 2. P. 230–234.

6. Маюров Н. П., Алымова Д. П. Право на образование по законодательству Российской Федерации и законодательству Республики Казахстан: теоретико-правовое исследование // Диалог: политика, право, экономика. Международный научно-аналитический журнал Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. 2016. № 1. С. 45–51.

7. Маюров Н. П., Трофимова Т. А. Глобализация и стратегия российского образования // Социальная стратегия российской системы образования : матер. междунар. науч. конф. «Третьи Санкт-Петербургские социологические чтения

(14–15 апреля 2011 г.) / отв. ред. А. В. Воронцов. СПб. : Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2011. С. 438–440.

8. Маюров Н. П., Трофимова Т. А. К вопросу о компетентностной модели обучения как инновационной форме передачи знаний, умений и навыков в профессиональной деятельности // Ильинские чтения «Научные основы и современные требования к профессиональной культуре и этике в деятельности органов и учреждений Минюста России» : матер. всеросс. науч.-практ. конф. (14 февраля 2013 г.). СПб. : СЗФ РПА Минюста России, 2013. С. 67–69.

9. Маюров Н. П., Маюров П. Н. Конституционные права человека в России и их обеспечение правоохранительными органами: теоретико-правовой аспект // Съвременни проблеми на регионалното развитие : събрани статии. Пловдив, България : Академично издателство на Аграрния университет, 2014. Т. 2. С. 229–236.

10. Петросян Т. Э. Конституционное право на образование. М. : Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2014.

11. Житникова М. Н. Системы образования государств — членов Шанхайской организации сотрудничества: образовательные программы и присваиваемые квалификации : науч.-метод. пос. Вып. II : Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан. М. : МГИУ, 2014.

Е. Н. Сагиндигов

Особенности управления социально-экономическим развитием региона в Республике Казахстан

Аннотация: На системной основе рассмотрены особенности управления социально-экономическим развитием региона в Республике Казахстан. Выделены общие и специфические особенности управления регионом, проведен анализ интеграционных процессов и межрегиональных связей. Определены основные аспекты совершенствования функционирования системы государственного управления региональной экономикой в новых экономических условиях.

Ключевые слова: совершенствование регионального управления, региональная политика, методология регионального управления, система регионального и муниципального управления, форумы приграничного и межрегионального сотрудничества, управление регионом, региональные экономические форумы, система государственного планирования, региональные органы управления, межрегиональные связи, модернизация системы государственного управления, региональное развитие, система государственного управления экономикой, система регионального управления, развитие местного самоуправления.

Об авторе

Елеусин Наурызбаевич Сагиндигов (Астана, Республика Казахстан) — член Комитета Сената Парламента Республики Казахстан по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, профессор, доктор экономических наук; g_turekhanov@mail.ru

Y. Sagindikov

Features of Socio-Economic Development of the Region in the Republic of Kazakhstan

Summary: On systematic basis the system of management of social and economic development of the region in the Republic of Kazakhstan were considered. Common and specific features of the regional management were isolated, integration and inter-regional relations were analyzed. Determined the emphasis on strengthening the functions of the state system of regional economic management in the new economy.

Keywords: improvement of regional governance, regional economic policy, methodology of regional governance, the system of regional and municipal management, forums of interregional and cross-border cooperation, region management, regional economic forum, state planning system, regional governments, interregional relations, modernization of the public administration system, regional development, state economic management system, a system of regional governance, the development of local self-government.

About the Author

Yeleussin Sagindikov (Astana, Republic of Kazakhstan) — Member of the Committee of the Senate of the Parliament of the Republic of Kazakhstan on Economic Policy, Innovative Development and Entrepreneurship, Doctor of Economics, Professor; g_turekhanov@mail.ru

Актуальность темы данного исследования обоснована возрастанием роли органов управления регионального уровня в системе государственного управления многих стран, в том числе и Казахстана. В условиях интеграции страны в мировую экономику управление социально-экономическим развитием региона является одним из основных факторов

обеспечения эффективности государственного управления в целом, достижения конкурентоспособности страны, реализации ее стратегических целей. Проблемы регионального управления представляют собой объект особого внимания ученых и практических работников во всех структурах государственной власти, а также бизнес-структур и институтов

гражданского общества. Повышение эффективности регионального управления — одна из основных задач осуществляемых в стране административных реформ.

Объектом исследования, представленного в настоящей статье, являются аспекты управления социально-экономическим развитием региона, а **предметом исследования** — особенности формирования системы регионального управления в Казахстане за последние 20 лет и перспективы управления этими процессами в дальнейшем.

Методология проведения исследования основана на изучении теоретических и прикладных аспектов управления социально-экономическим развитием региона. Автор опирался на изучение и обобщение зарубежного и отечественного опыта, а также на собственный опыт выявления типичного (общего) и уникального (частного) в реализации национальных моделей управления регионом. На комплексной основе осуществлен сравнительный анализ миссии, целевых установок, политики и механизмов реализации задач социально-экономического развития региона в рамках реализуемой в стране Стратегии-2050.

Основными **методами исследования** являются анализ исторических и современных трендов в системе управления социально-экономическим развитием региона в различных странах мира, мониторинг текущей динамики реализации национальных стратегий, государственных стратегических планов и приоритетных государственных программ Казахстана и его регионов, а также анализ

прогнозных и форсайтных работ ведущих иностранных и международных организаций.

Новизна результатов исследования, изложенных в статье, выражается в представлении новых аспектов проблемы, которые в системном и комплексном виде рассмотрены на примере отдельного региона Казахстана в динамике его развития — от обычного до одного из ведущих. Благодаря применению эффективных инструментов и технологий государственного менеджмента Актюбинская область за короткие сроки добилась эффективных результатов в своем экономическом и социальном развитии.

Основная часть. Для достижения эффективности государственного управления на любом уровне необходимо опираться на существующие положения современной теории и практики управления регионом. За последнюю четверть века система управления социально-экономическим развитием региона в Казахстане претерпела существенную реконструкцию, что нашло отражение в работах отечественных исследователей, в том числе указанных в списке использованных источников.

Попытка обобщения соображений по данному вопросу представлена в учебнике «Управление социально-экономическим развитием региона», рекомендованном к печати Министерством образования и науки Республики Казахстан и Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан (второе переработанное издание вышло в 2007 г.).

С началом XXI в. глубокие преобразования социально-экономического характера затронули различные государства мира и существенно повысили значимость проблем совершенствования регионального управления. В постоянном обновлении нуждается региональная политика, которая в условиях глобали-

зации является наиболее эффективным инструментом социально-экономической модернизации.

За последние годы теория и методология регионального управления значительно обогатились за счет опыта оптимизации систем регионального и муниципального управления в различных

странах. Эти процессы идут не только внутри стран, но и за их пределами, укрепляя межрегиональные связи и международное сотрудничество в целом. Примеры тому можно найти на всех континентах нашей планеты. На постсоветском пространстве это создание Евразийского экономического союза и укрепление такой новой институциональной формы, как форумы межрегионального сотрудничества России и Казахстана, совместные проекты сотрудничества в рамках СНГ, ШОС, СВМДА и других региональных интеграционных структур международного уровня, строительство совместно с Китаем объектов Экономического пояса Шелкового пути, завершение глобального проекта — строительства автомагистрали «Западная Европа — Западный Китай». Этот перечень можно продолжить.

Но наиболее заметной является трансформация системы регионального управления внутри самих государств.

В России по инициативе правительства и Минрегиона осуществляются кардинальные меры по освоению районов Сибири и Дальнего Востока. На эти цели предусмотрены и выделяются огромные средства из федерального и местных бюджетов.

Казахстанские регионы получили новые возможности для развития своей самостоятельности на основе расширения прав органов местного самоуправления. Акимам областей и других органов местной исполнительной власти делегированы полномочия, которые ранее были монополией министерств и других органов государственного управления на республиканском уровне. В стране реализуются Концепция и стратегические программы развития регионов до 2025 г., принимаются другие аналогичные меры, которые требуют научного осмысления и теоретико-методологического обоснования. О вкладе регионов в реализацию казахстанской экономической модели и их новых перспективах говорил Президент Казахстана Н. А. Назарбаев на торжественном собрании,

посвященном 25-летию независимости Республики Казахстан. Одним из главных достижений страны за 25 лет Глава государства назвал создание эффективной системы государственного управления, действующей на основе Конституции.

За последние четверть века система управления социально-экономическим развитием региона в Казахстане претерпела существенные изменения. Многие этапы этого пути я прошел лично в качестве руководителя одного из крупных промышленных регионов республики — Актюбинской области. Позже, в период работы в Сенате Парламента в составе комиссии по региональному развитию, одним из руководителей которой я являлся, снова пришлось столкнуться с этими вопросами. Кроме того, в советское время мне довелось работать в качестве первого руководителя одного из крупных отраслевых управлений Актюбинской области — областного управления профтехобразования и областного управления народного образования.

Все эти годы, а это более четырех десятков лет, приходилось много общаться с коллегами из соседних российских регионов, из Казахстана, а также знакомиться с опытом управления регионами и территориями в зарубежных странах. В ходе этих встреч всегда велось много разговоров о специфике регионального управления, плюсах и минусах этого процесса. Следует отметить, что административный управленческий опыт имеет много общего, хотя специфика политической организации общества, а также развитие суверенитета и независимости принесли много нового в понимание целей и задач управления регионом. Поэтому нужно опираться на положения современной теории и практики регионального управления.

Международный опыт также показывает, что функции, которые более эффективно исполняются на уровне регионов, а это прежде всего функции местного значения, должны быть переданы на уровень соответствующих структур управления.

При этом одна функция должна быть закреплена только за одним государственным органом, чтобы исключить дублирование. Следить за тем, чтобы качество контроля и надзора за соблюдением всех норм законодательства не снижалось, должны центральные органы власти. Однако путь к пониманию этих простых постулатов не всегда короток.

Необходимо подчеркнуть, что в условиях централизованной плановой системы ведения хозяйства управление регионом рассматривалось как подчиненная часть общей системы централизованного управления страной. Только в начале 1980-х гг. в СССР региональный уровень управления стал рассматриваться в качестве самостоятельного и специфического. Этот подход получил развитие с началом внедрения в экономику рыночных отношений, апробирования новых хозяйственных механизмов, которые адаптировались на всем пространстве бывшего Союза. Несмотря на то что эти меры нередко носили характер реакции на политические дискуссии в обществе, они тем не менее сыграли определенную роль в подготовке становления регионального управления как самостоятельного уровня государственного управления в условиях независимости и утверждения рыночных отношений.

Следует также отметить, что в конкретных условиях, как и в любом другом случае, управление регионом имеет свои особенности. Среди них можно выделить общие и специфические. К общим относится то, что существует два основных подхода. Первый, согласно административно-правовому делению государства, определяет регион как часть территории страны. И в этом смысле любой отдельный регион является объектом централизованного государственного управления. В рамках этого подхода реализуются меры законодательного характера, планирования (включая бюджетирование); создаются организационные структуры управления регионом, а также структуры, отвечающие за все вопросы регионального развития в рамках обще-

ственного разделения труда. В соответствии с принципами второго подхода регион — самостоятельная социально-экономическая организация, хозяйствующий субъект, отдельная единица, располагающая ограниченной территорией и собственным потенциалом. Управление такой единицей строится на основе самоуправления и в рамках действующего законодательства.

Конечно, оба подхода, особенно в рамках унитарного государства, каким является Казахстан, пересекаются и дополняют друг друга в реальной практике регионального управления. Однако такое положение требует от руководителя области, региона способности сочетать в себе качества, необходимые для реализации и административных, и исполнительных функций.

Мне довелось работать акимом Актюбинской области с 2004 г. по 2011 г. К началу этого периода региональное управление на системной основе еще только стало складываться: местные исполнительные советы в регионах республики были заменены, вместо них были образованы администрации областей, Президентом были назначены главы администраций. Позже глав администраций заменили акимы областей со своим аппаратом. В городах, районах и сельских населенных пунктах были также назначены акимы — руководители местной администрации в рамках определенной территории, образованы местные законодательные органы — маслихаты — с ограниченным числом депутатов. К этому моменту в стране впервые начала осуществляться реформа государственной службы, направленная на создание профессионального аппарата госслужащих. Были введены механизмы конкурсного отбора, создания кадрового резерва, принят Кодекс чести госслужащего и т. п.

На региональном уровне такие новшества не всегда находили понимание и позитивное восприятие, хотя они осуществлялись в строгих рамках государственной экономической политики и



в соответствии со стратегией «Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев». Одним из больших достижений того периода было формирование предпринимательского корпуса в ходе процессов разгосударствления и приватизации в экономике, создания условий для развития малого и среднего бизнеса. Одновременно во всех территориальных образованиях области были назначены акимы, которые в определенной степени соответствовали решению новых задач. В то же время необходимо было переходить к решению задач нового уровня, повышать эффективность производства и качество продукции для внутреннего рынка, обеспечивать политику импортозамещения и диверсификации экономики в целом.

Уже в 2003 г. Глава государства поставил широкомасштабную задачу реализации Стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003–2015 годы. Задачи ее реализации впервые обсуждались на региональных экономических форумах, что предполагало повышение ответственности регионов за ее исполнение. Первый из таких экономических форумов для западных областей республики был проведен в Актыубинской области. В качестве одной из основных задач для регионов была обозначена крупномасштабная реализация прорывных индустриальных проектов инновационной направленности.

Именно в этот период мне доверили возглавить акимат Актыубинской области. Позже, в 2010 г., я рассказал о своей работе в тот период в книге под названием «Актыубинский прорыв». В ней в хронологическом и тематическом порядке описываются основные вехи трансформации заурядного казахстанского региона в один их передовых и процветающих. Не буду подробно пересказывать и повторять все аспекты реформаторского характера, однако должен признать, что это был очень интересный и плодотворный период, достижения которого

заметно способствовали модернизации всей системы регионального управления, а по насыщенности — числу и разнообразию мероприятий и направлений деятельности — один из самых запомнившихся в моей жизни.

Актыубинская область всегда располагала богатым потенциалом природных ресурсов, полезными ископаемыми, разветвленной транспортной инфраструктурой. При этом по своей территории это одна из самых крупных областей республики, природно-климатические условия которой заметно отличаются в ее границах. Соответственно область традиционно относили к сельскохозяйственной, где рискованное земледелие нужно было сочетать с не менее жесткими условиями для ведения многоотраслевого животноводства. За годы перестройки и независимости промышленное производство в значительной степени утратило свои позиции, его нужно было возрождать, а также надо было сохранить отдельные уникальные производства, такие как завод «Актыубрентген», заводы ферросплавов и хромовых соединений, целый ряд менее значимых, но важных предприятий. И это притом, что агропромышленный комплекс области нужно было переводить на современную основу, а главной задачей СИИР (Стратегии индустриально-инновационного развития) были, как я уже отметил, реализация новых инновационных проектов и привлечение в область крупномасштабных инвестиций.

Область не имела прямого железнодорожного сообщения со столицей республики, а автомобильные дороги нуждались в капитальном ремонте и реконструкции. Вместо нормальных дорог были одни направления, вместо инфраструктуры — ее подобие. Очевидным являлось то, что распыление сил и средств ни к чему хорошему не приведет.

В решении актуальных задач помогла оптимизация существующих государственных и региональных программ, число которых превышало две сотни. Начав работу в этом направлении, мы

вскоре оценили справедливость такого подхода. Способствовали тому и завершение строительства железнодорожной ветки «Хромтау — Алтынсарино», построенной по инициативе Главы государства Н. А. Назарбаева, позволившей обеспечить прямой выход на Астану, и масштабная реконструкция внутриобластных и республиканских автодорог. Появление на территории области новых промышленных производств требовало соответствующих коммуникаций.

Верность избранного пути вскоре была подтверждена решением Главы государства о создании в Казахстане системы государственного планирования на законодательной основе. В соответствии с Указом Президента РК в новой системе государственного планирования были исключены отдельные региональные программы в различных сферах. На практике это позволяло установить четкие полномочия местных государственных органов в соответствии с утвержденной системой государственного планирования. В рамках этой системы было определено, что на региональном уровне утверждаются только программы развития территорий (на пять лет) и стратегические планы государственных органов (на пять лет).

В дальнейшем из общего списка были исключены еще 43 региональные программы, в том числе: по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов, по охране, защите, пользованию лесным фондом, воспроизводству лесов и лесоразведению, по рациональному использованию и охране водных объектов, водоснабжению, водоотведению населенных пунктов, по охране окружающей среды и природопользованию и др. В Казахстане, как известно, имеется 14 областей, а также города республиканского подчинения — Алматы и Астана, т. е. в целом по республике было сокращено 690 региональных программ. Кроме того, часть этих программ (по развитию агропромышленного комплекса и сельских территорий, рациональному

использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и др.) относится и к районному уровню, так что число исключаемых программных документов фактически еще больше.

Таким образом, оптимизация государственного планирования позволила существенно сократить расходы и республиканского, и местных бюджетов на разработку, согласование, принятие, мониторинг и предоставление отчетности по реализации государственных планов и программ. Все это значительно разгрузило аппарат местных исполнительных органов государства.

(Хочу отметить, что авторское видение решения освещаемого вопроса отражено в учебном пособии «Государственное стратегическое планирование и прогнозирование», изданном в Астане в 2013 г. Пособие успешно используется в учебном процессе многих казахстанских вузов, было представлено на международных выставках и книжных салонах, награждено соответствующими дипломами и сертификатами.)

Еще одним существенным направлением деятельности региональных органов управления стало содействие в развитии *интеграционных процессов и межрегиональных связей*. Сегодня казахстанско-российские отношения признаны эталоном межгосударственного сотрудничества на постсоветском пространстве. Особенностью современного этапа является цивилизованная форма организации и координации связей двух стран в различных сферах. В соответствии с международными принципами они строятся на основе вертикального и горизонтального партнерства, субсидарности, делегирования полномочий на региональный и местный уровни власти, разработки концепций развития международного сотрудничества, определяющих стратегию регионов и др. Таким образом, тесные связи казахстанских и российских регионов, имеющие тысячелетние традиции и прошедшие про-

верку временем, в новейшей истории двух стран нашли достойное продолжение.

На уровне регионов крайне важно было определить, в каких именно аспектах сотрудничества заинтересована каждая сторона, на что должны обратить внимание партнеры с другой стороны границы не только сегодня, но и в отдаленной перспективе. Дальнейшее развитие межгосударственного сотрудничества двух стран на региональном уровне и управление этим процессом представляют сейчас закономерный интерес для различных отраслей науки.

Мы можем гордиться тем, что нашли эффективные пути и механизмы межрегионального и приграничного сотрудничества наших стран, смогли выявить его наиболее перспективные направления в изменившихся условиях начала второго десятилетия XXI в. Этому способствовало в том числе проведение форумов по приграничному и межрегиональному сотрудничеству Казахстана и России. Первые форумы приграничных регионов состоялись в Омске (2003 г.), Челябинске (2005 г.), Уральске (2006 г.), Новосибирске (2007 г.). Их опыт и представленная оценка перспектив сотрудничества казахстанско-российских регионов были обобщены в литературе. В частности для участников V форума, который состоялся в 2008 г. в г. Актобе, была подготовлена брошюра «От Омска до Актобе: российско-казахстанские форумы приграничных регионов», где впервые сделана попытка оценить суть новых интеграционных процессов на региональном уровне. На состоявшемся в 2016 г. в Астане XIII форуме по приграничному и межрегиональному сотрудничеству Казахстана и России было представлено многообразие точек зрения на перспективы дальнейшего сотрудничества двух стран в условиях реализации совместных задач в рамках ЕАЭС.

Конечно, каждый из 13 казахстанско-российских приграничных форумов стал заметным событием в сотрудничестве двух стран и заслуживает специального

рассмотрения. (Некоторые аспекты казахстанско-российского приграничного сотрудничества затрагивались как в наших научных публикациях, так и в работах других исследователей.) Кроме того, форумы приграничного и межрегионального сотрудничества стали эффективной и перспективной формой координации казахстанско-российских экономических, деловых, научных, а главное, социально-культурных и иных связей.

Следует отметить, что и в настоящее время проблема регионального управления остается важнейшей частью модернизации системы государственного управления. В современном аспекте реформа регионального управления в Казахстане и движение к ее новой модели в рамках государственного менеджмента осуществляются примерно с 2012 г. Нынешний этап *развития регионального управления* в Казахстане является не менее значимым, насыщенным и также характеризуется рядом отличительных особенностей и инновационных характеристик.

С начала 2013 г. в республике приступили к реализации стратегии «Казахстан-2050». В числе основных мер были предусмотрены реструктуризация государственных органов и реформа государственной службы. В Стратегии-2050 особо подчеркивается необходимость «грамотного проведения децентрализации управления». Суть децентрализации на региональном уровне заключается в предоставлении прав и необходимых ресурсов для принятия решений региональным органам власти. *Тем самым поставлена задача целенаправленного развития местного самоуправления (МСУ)*, которое рассматривается как одно из очевидных направлений повышения конкурентных преимуществ казахстанских регионов.

Движение в данном направлении осуществляется в рамках Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан, которая утверждена Указом Главы государства от 28 ноября

2012 г. и рекомендована Национальной комиссией по модернизации. Цель Концепции — определить основные направления дальнейшего развития системы местного самоуправления, реализация которых осуществляется в два этапа.

Основные мероприятия первого этапа (2013–2014 гг.) реализации Концепции выше уже были частично охарактеризованы автором. Их основная задача заключалась в создании базовых предпосылок для дальнейшего развития местного самоуправления. В тот период в Казахстане было создано новое Министерство регионального развития, ответственное за местное управление, которому из центра была передана значительная часть полномочий. По Указу Президента РК деятельность Минрегионразвития была сконцентрирована на создании условий, обеспечивающих рост благосостояния казахстанцев на основе эффективного использования социально-экономического потенциала регионов и отраслей экономики. С присоединением двух агентств новое министерство стало единым координатором по реализации государственных программ «Развитие регионов», «Развитие моногородов», «Доступное жилье — 2020», «Дорожная карта бизнеса — 2020», «Занятость-2020», «Ак-булак», модернизации ЖКХ и др.

Несмотря на то что уже через год в ходе нового этапа административной реформы министерство было закрыто, сам факт создания подобной структуры подтверждает, что в республике идет поиск путей оптимизации системы регионального управления.

На тот период меры по децентрализации государственной власти были определены указами Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева: «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» (от 6 августа 2014 г.), «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан» (от 25 августа 2014 г.) и «О Правительстве Республики Казахстан» (от 30 августа 2014 г.). В соответствии

с перечисленными указами Парламентом Республики Казахстан были оперативно приняты законодательные акты, в которых закреплялись новые подходы по обеспечению четкого распределения компетенции между правительством и министерствами, министерствами и местными исполнительными органами, а также меры по повышению самостоятельности министров и акимов регионов. Кроме того, в принятых законах предусматривались меры по устранению дублирования или пересечения функций как по вертикали, так и по горизонтали государственного управления.

В соответствии с новыми правовыми подходами на правительство РК были возложены функции по разработке основных направлений социально-экономической политики государства, обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка.

В соответствии с этим проведено перераспределение компетенций правительства между уже названными уровнями системы государственного управления, включая местные исполнительные органы. На их уровень переданы преимущественно функции, ранее возлагаемые на отраслевые министерства, число которых значительно сократилось.

В русле основных подходов *новой региональной политики* были определены задачи по развитию территорий, например создание центров экономического роста на базе городских агломераций — точек экономического роста с прилегающими к ним городами-спутниками. В контексте долгосрочных целей страны в казахстанских регионах предусмотрено формирование четырех конкурентоспособных агломераций — мегаполисов мирового уровня и ряда «умных», «зеленых», комфортных и безопасных городов. Именно они должны послужить основой модели наукоемкой экономики Казахстана.

Кроме того, в республике реализуется *Программа развития регионов до 2020 года*, в рамках которой ежегодно планируется консолидировать около 500 млрд тенге, т. е. значительную часть

(почти половину) средств, выделяемых из Национального фонда на развитие экономики. Эти средства должны эффективно использоваться в регионах, например в сфере развития сельской медицины для создания в крупных населенных пунктах современных объектов здравоохранения с обеспечением их квалифицированными кадрами. Медицинское обслуживание в небольших аулах и селах должны осуществлять передвижные медицинские комплексы. Также предусмотрено финансирование перехода от малокомплектных школ к возрождению пришкольных интернатов в райцентрах и крупных поселках. Еще одним направлением расходования средств является содействие решению проблемы обеспечения людей чистой питьевой водой и т. д.

В настоящее время на законодательном уровне принимаются меры по реализации задач *второго этапа Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан*. В августе 2015 г. был принят специальный закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан. В обсуждаемом законопроекте нашли отражение вопросы продолжения реформ в сфере демократизации власти, наделения органов местного самоуправления реальными финансовыми и материальными ресурсами, повышения роли населения в решении вопросов местного значения. Предусмотрено поэтапно и последовательно укреплять финансовую и экономическую самостоятельность нижних уровней в решении актуальных вопросов местного значения.

Одной из задач второго этапа является оптимизация административно-территориальных единиц на уровне сельских округов с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления. В октябре — ноябре 2016 г. мы вновь вернулись к этим вопросам: были внесены существенные изменения в Бюджетный, Налоговый и Гражданский кодексы, в законы «О государственном имуществе», «О местном государственном управлении и само-

управлении в Республике Казахстан», «О рекламе» и др. Данные поправки определяют механизм формирования доходных источников местного самоуправления, которые состоят из налоговых и неналоговых поступлений. Внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления требует создания института коммунальной собственности для этого уровня, а значит, правовое поле в этом направлении и дальше будет уточняться.

Дальнейшие *перспективы развития казахстанских регионов* мы связываем также с расширением их интеграционного потенциала. В регионах Казахстана ожидают более прогрессивной миграционной политики, которая способствовала бы переселению мигрантов из густонаселенных южных регионов в северные, западные и центральные, где имеется острая нужда в рабочих руках.

Региональному развитию будет способствовать и перенос офисов крупных государственных корпораций и национальных компаний из обеих столиц в регионы их непосредственной деятельности. В рамках Плана нации «100 конкретных шагов» намечены действия по реализации новой налоговой реформы, проект законодательства по этому направлению уже обсуждался в Парламенте. Эти шаги предусматривают меры в части налоговой децентрализации, принятие нового формата финансирования для каждого казахстанского региона. Названные меры послужат началом более масштабной налоговой реформы, которая требует лучшей концептуальной разработки и создания действенных механизмов ее реализации.

По нашему мнению, в новых экономических условиях, сложившихся после вступления Казахстана в ВТО, а также с началом работы ЕАЭС, продвижение механизмов и инструментов региональной политики нужно отработать на интеграционных площадках в самих регионах с участием всех заинтересованных субъектов деятельности. В финансировании региональных экономик должны лучше использоваться возможности

азиатских банков, в том числе Исламского банка, Азиатского банка развития, Азиатского банка инфраструктурных инвестиций, банков РФ и КНР и др. Очевидно, что новая концепция развития казахстанских регионов нуждается в координации со стратегией развития ЕАЭС, стран Центральной Азии, РФ, КНР, прежде всего проекта китайского Экономического пояса Шелкового пути. Казахстан должен в полной мере использовать экономический рост своих соседей, тем

более что уже сегодня благодаря китайскому, а также российскому росту в республике появляются дополнительные возможности для экономического роста и конкурентные преимущества.

Таким образом, управление социально-экономическим развитием региона характеризуется как самостоятельный и ответственный уровень в системе государственного управления экономикой и требует дальнейшего совершенствования с учетом современных реалий.

Использованные источники

1. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Главы государства Нурсултана Назарбаева народу Казахстана // Казахстанская правда. 2012. 14 декабря.
2. Послание Президента Республики Казахстан от 11 ноября 2014 г. «Нурлы жол — путь в будущее» // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: <http://www.akorda.kz/ru/addresses/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-11-noyabrya-2014-g> (дата обращения: 31.01.2017).
3. Назарбаев Н. А. Современное государство для всех: пять институциональных реформ // Казахстанская правда. 2015. № 47. 12 марта. С. 1–2.
4. Назарбаев Н. А. План нации «100 конкретных шагов. Современное государство для всех» // Казахстанская правда. 2015. № 92. 20 мая. С. 1–5.
5. Сагиндигов Е. Н. Управление социально-экономическим развитием региона. 2-е изд., перераб. Астана : Фолиант, 2007.
6. Сагиндигов Е. Н. Актюбинский прорыв. Актюбе : Полиграфия, 2010.
7. Сагиндигов Е. Н., Ювица Н. В. Государственное стратегическое планирование и прогнозирование : учеб. пос. Астана : ЕНУ им. Л. Н. Гумилева, 2013.
8. Тишкамбаев Е. К развитому самоуправлению // Казахстанская правда. 2016. № 228. 26 ноября. С. 8.
9. Ювица Н. В. От Омска до Актюбе: российско-казахстанские форумы приграничных регионов. 2003–2008 годы. Астана, 2008.

Л. Л. Ермолович, И. В. Зорина

Нерешенные проблемы оценки платежеспособности организаций стран Союзного государства — Российской Федерации и Республики Беларусь

Аннотация: В статье представлены результаты исследования существующих методик оценки платежеспособности организаций Республики Беларусь и Российской Федерации. С научной и практической точек зрения обоснованы основные недостатки используемых в аналитической практике организаций Республики Беларусь показателей оценки платежеспособности организаций. Отмечены преимущества методики оценки платежеспособности организаций Российской Федерации по оплаченной выручке, изложены причины невозможности ее использования для оценки платежеспособности организаций Республики Беларусь в связи с различиями в законодательстве. Обоснована возможность определения платежеспособности по поступлению и использованию денежных средств с применением показателей чистых денежных потоков в разрезе всех видов деятельности.

Ключевые слова: платежеспособность, выручка, денежные средства, долгосрочные и краткосрочные активы, собственный капитал, долгосрочные и краткосрочные обязательства.

Об авторах

Лидия Лукинична Ермолович (Минск, Республика Беларусь) — профессор кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита в промышленности Белорусского государственного экономического университета, доктор экономических наук, заслуженный экономист Республики Беларусь; kbu_p@mail.ru

Ирина Владимировна Зорина (Минск, Республика Беларусь) — доцент кафедры экономики промышленных предприятий Белорусского государственного экономического университета, кандидат экономических наук; kbu_p@mail.ru

L. Ermolovich, I. Zorina

Outstanding Issues Assessment of Solvency of Organizations in the Union State of the Russian Federation and the Republic of Belarus

Summary: The article presents the results of a study of existing methodologies of assessing the solvency of the institutions of the Republic of Belarus and the Russian Federation. From a scientific and practical point of view, substantiated the main shortcomings of used in analytical practice of the Republic of Belarus indicators of assessing the solvency of institutions. Noting the advantages of methods of assessment of the solvency of institutions of the Russian Federation, state the reasons for the impossibility of its use for the evaluation of the solvency of Belarus companies due to differences in the legislation. The possibility of determining solvency on receipt and use of funds using the net cash flows across all activities.

Keywords: revenue, cash, long-term and short-term assets, shareholders' equity, long-term and short-term liabilities.

About the Authors

Lydia Ermolovich (Minsk, Republic of Belarus) — Professor of the Department of Accounting, Analysis and Audit in Industry of the Belarus State Economic University, Doctor of Economics, Honored Economist of the Republic of Belarus; kbu_p@mail.ru

Irina Zorina (Minsk, Republic of Belarus) — Associate Professor of the Department of Economy of Industrial Enterprises of the Belarus State Economic University, PhD in Economics; kbu_p@mail.ru

В соответствии со статьей 2 Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. одной из основных целей является «создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического разви-

тия на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики» [1]. Исходя из положений статей 17 и 18 Договора о создании

Союзного государства, к важнейшим направлениям его деятельности можно отнести создание единых правовых основ общего рынка, статистический и бухгалтерский учет, гармонизацию и унификацию законодательства государств-участников, развитие науки, формирование единого экономического и информационного пространства [1].

В условиях осуществления экспортно-импортных операций между организациями Российской Федерации и организациями Республики Беларусь реализация этих важнейших направлений, предусмотренных Договором о создании Союзного государства, в первую очередь предполагает гармонизацию бухгалтерского учета хозяйственной деятельности организаций, являющегося основой информационной базы в системе управления финансовым состоянием и платежеспособностью организаций стран-участниц.

Организации Республики Беларусь и организации Российской Федерации, заключая договора о торгово-экономическом сотрудничестве, прежде всего должны оценить платежеспособность организации-партнера. Однако сложившаяся практика и рекомендуемые в соответствии с нормативными документами методики оценки финансового состояния и платежеспособности субъектов хозяйствования Российской Федерации и Республики Беларусь не предполагают их взаимное использование при оценке финансового состояния и платежеспособности организаций-партнеров.

Как видно из приведенных в таблице данных, при расчете всех показателей платежеспособности организаций Республики Беларусь используются только остатки средств и источники их формирования по бухгалтерскому балансу без взаимосвязи с отчетностью о поступлении и использовании денежных средств, с показателями выручки от реализации продукции, работ, услуг. Основным методологическим принципом формирования показателей платежеспособности организаций Российской Федерации

является оборот и кругооборот средств организации с использованием среднемесячной валовой выручки по оплате.

Одни и те же показатели платежеспособности организаций (коэффициент текущей ликвидности, обеспеченность обязательств активами) Российской Федерации и Республики Беларусь в соответствии с нормативными документами рассчитываются по разным методикам (см. таблицу). При расчете коэффициента текущей ликвидности организаций Российской Федерации рекомендовано в числителе формулы использовать ликвидные активы, в знаменателе — текущие обязательства. В организациях Республики Беларусь в числителе формулы расчета текущей ликвидности используется вся величина остатков краткосрочных (текущих) активов. По этой причине показатель текущей ликвидности в организациях Республики Беларусь завышается в несколько раз. В организациях Республики Беларусь в соответствии с нормативными документами показатель текущей ликвидности приравнивается к показателю платежеспособности. В противоположность методике определения коэффициента текущей ликвидности в организациях Республики Беларусь, в организациях Российской Федерации в соответствии с нормативными документами степень платежеспособности определяется как отношение текущих обязательств должника к величине среднемесячной выручки должника (см. таблицу).

Существуют различия и в методике определения показателя обеспеченности обязательств должника его активами. Методика расчета коэффициента обеспеченности обязательств должника его активами в организациях Российской Федерации определяется отношением суммы ликвидных и скорректированных внеоборотных активов к обязательствам должника. В расчет приняты только ликвидные краткосрочные (оборотные) активы. В организациях Республики Беларусь в соответствии с нормативными документами этот показатель определяется



Состав и методика расчета показателей платежеспособности организаций
в соответствии с нормативными документами по оценке финансового состояния
организаций Российской Федерации и Республики Беларусь

Организации Российской Федерации		Организации Республики Беларусь	
Показатель	Методика расчета показателей платежеспособности [2, 3, 4]	Показатель	Методика расчета показателей платежеспособности [5, 6]
Степень платежеспособности по текущим обязательствам	Отношение текущих обязательств* должника к величине среднемесячной выручки	—	—
Платежеспособность общая	Частное от деления суммы всех заемных источников (обязательств) организации на среднемесячную выручку	—	—
Коэффициент абсолютной ликвидности	Отношение наиболее ликвидных оборотных активов** к текущим обязательствам должника	Коэффициент абсолютной ликвидности ($K_{абс.л.}$)	Отношение суммы денежных средств и краткосрочных финансовых вложений к краткосрочным обязательствам
Коэффициент текущей ликвидности	Отношение ликвидных активов*** к текущим обязательствам должника	Коэффициент текущей ликвидности	Отношение всех краткосрочных (оборотных) активов к краткосрочным обязательствам
Показатель обеспеченности обязательств должника его активами	Отношение суммы ликвидных и скорректированных внеоборотных**** активов к обязательствам должника	Коэффициент обеспеченности обязательств активами	Отношение долгосрочных и краткосрочных обязательств субъекта хозяйствования к общей стоимости активов
Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами	Отношение разницы собственных средств и скорректированных внеоборотных активов к величине оборотных активов	Коэффициент обеспеченности собственными краткосрочными (оборотными) активами	Отношение собственных краткосрочных (оборотных) активов (определяемых путем вычитания из суммы собственного капитала и долгосрочных обязательств всей величины долгосрочных активов) к общей величине оборотных активов

* Текущие обязательства должника — сумма займов и кредитов, подлежащих погашению в течение 12 месяцев после отчетной даты, кредиторской задолженности, задолженности участникам (учредителям) по выплате доходов и прочих краткосрочных обязательств.

** Наиболее ликвидные оборотные активы — денежные средства, краткосрочные финансовые вложения (без стоимости собственных акций, выкупленных у акционеров).

*** Ликвидные активы — сумма стоимости наиболее ликвидных оборотных активов, краткосрочной дебиторской задолженности, прочих оборотных активов.

**** Скорректированные внеоборотные активы — сумма стоимости нематериальных активов (без деловой репутации и организационных расходов), основных средств (без капитальных затрат на арендуемые основные средства), незавершенных капитальных вложений (без незавершенных капитальных затрат на арендуемые основные средства), доходных вложений в материальные ценности, долгосрочных финансовых вложений, прочих внеоборотных активов.

отношением обязательств ко всей величине активов и по своей сущности характеризует удельный вес обязательств в общей величине всех активов (см. таблицу).

Внедрение МСФО (Международных стандартов финансовой отчетности) в организациях Республики Беларусь данную проблему не решило. Это обусловлено тем, что в нормативных документах по определению платежеспособности организаций в Республике Беларусь и в Российской Федерации отсутствует само понятие «платежеспособность» и не учитываются рекомендации, содержащиеся в МСФО (IAS) 7 «Отчет о движении денежных средств». В последнем четко представлены преимущества информации о движении денежных потоков, используемой для оценки платежеспособности, а также разграничиваются понятия «ликвидность» и «платежеспособность». Также в IAS7 «Отчет о движении денежных средств» отмечено, что при оценке платежеспособности необходимо использовать этот стандарт в совокупности с остальными формами финансовой отчетности, обеспечивающими информацию, которая позволяет пользователям оценить изменения в чистых активах организации, в ее финансовой структуре (включая ликвидность и платежеспособность), а также ее способность оказывать влияние на величину и сроки денежных потоков с целью адаптации к меняющимся обстоятельствам и возможностям. Информация о денежных потоках позволяет пользователям разрабатывать модели оценки и сравнения приведенной стоимости будущих денежных потоков различных организаций [7, с. 1].

Отсутствуют также единые методологические и методические принципы формирования показателей платежеспособности организаций Республики Беларусь и Российской Федерации, в основу которых должно быть положено единство состава показателей и методик их расчета. В Российской Федерации в методике расчета обобщающего показателя платежеспособности организаций реализован методологический принцип его

формирования по критерию отношения краткосрочных обязательств к оплаченной денежными средствами валовой выручке от реализации продукции, работ и услуг. В отличие от этого принципа оценки платежеспособности организаций по кругообороту средств в организациях Российской Федерации, в Республике Беларусь используется принцип формирования показателей платежеспособности организаций по текущей ликвидности как отношения остатков немонетарных и монетарных краткосрочных активов (оборотных средств) организации по бухгалтерскому балансу к краткосрочным обязательствам (см. таблицу).

При этом в соответствии с пунктом 3 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 12 декабря 2011 г. № 1672 «Об определении критериев оценки платежеспособности субъектов хозяйствования» [6] установлены следующие критерии:

— признания субъекта хозяйствования платежеспособным — наличие коэффициента текущей ликвидности и (или) коэффициента обеспеченности собственными краткосрочными (оборотными) средствами на конец отчетного периода в зависимости от основного вида экономической деятельности, имеющих значения более приведенных в нормативных значениях коэффициентов или равные им;

— признания субъекта хозяйствования неплатежеспособным — наличие одновременно коэффициента текущей ликвидности и коэффициента обеспеченности собственными краткосрочными (оборотными) средствами на конец отчетного периода в зависимости от основного вида экономической деятельности, имеющих значения менее приведенных в нормативных значениях коэффициентов;

— неплатежеспособности, приобретающей устойчивый характер, — неплатежеспособность субъекта хозяйствования в течение четырех кварталов, предшествующих составлению последнего бухгалтерского баланса;

— неплатежеспособности, имеющей устойчивый характер, — неплатеже-

способность субъекта хозяйствования в течение четырех кварталов, предшествующих составлению последнего бухгалтерского баланса, и наличие на дату составления последнего бухгалтерского баланса значения коэффициента обеспеченности финансовых обязательств активами, превышающего нормативные значения коэффициентов.

При методике определения платежеспособности по текущей ликвидности в Республике Беларусь ее показатели будут тем выше, чем больше величина остатков готовой нереализованной продукции, дебиторской задолженности, незавершенного производства, сырья, материалов и других аналогичных ценностей. Отсюда вывод один: с увеличением остатков краткосрочных (оборотных) активов (запасов сырья, материалов, топлива, готовой нереализованной продукции, дебиторской задолженности и др.) увеличивается и показатель платежеспособности. Особенно остро это проявилось в условиях финансово-экономического кризиса, последствием которого стали спад производства и объемов реализации продукции, рост остатков нереализованной продукции на складах и дебиторской задолженности. Фактические коэффициенты платежеспособности, рассчитанные по показателям текущей ликвидности, превышали в разы установленный норматив. Вместе с тем большинство организаций промышленности испытывали проблемы и были вынуждены ежемесячно брать кредиты для погашения обязательств в установленные сроки и в полном объеме.

Определение показателя платежеспособности организации по остаткам денежных средств в бухгалтерском балансе неправомерно, так как при такой методике расчета происходит отождествление показателей и понятий «ликвидность» и «платежеспособность», что искажает реальное состояние платежеспособности организации на конец месяца. Приток и отток денежных средств осуществляются ежедневно. Остатки денеж-

ных средств на конец месяца могут отсутствовать по причине их использования в текущей деятельности на обеспечение оборота и кругооборота средств, но последующее их поступление обеспечит оплату всех обязательств. Поэтому судить о платежеспособности организации по остаткам денежных средств в бухгалтерском балансе на определенную дату неправомерно.

В основу методики расчета показателей платежеспособности организаций Российской Федерации положена среднемесячная оплаченная выручка. С учетом того, что оплаченная выручка является основным источником поступления денежных средств в организацию от основной (текущей) деятельности, данный подход к определению показателей платежеспособности оправдан. Более того, с методологической точки зрения именно оплаченная выручка характеризует оборот и кругооборот средств на последней их стадии. Это соответствует методологическим принципам:

— неотожествления понятий «ликвидность» и «платежеспособность»;

— определения платежеспособности во взаимосвязи показателей, отражаемых в формах финансовой отчетности, в первую очередь в отчете о прибылях и убытках и в отчете о движении денежных средств, что соответствует принципам Международных стандартов финансовой отчетности.

Несмотря на преимущества методики оценки платежеспособности организаций в Российской Федерации по валовой оплаченной среднемесячной выручке, она имеет и недостатки:

— во-первых, в расчетах представлены только остатки обязательств без учета формируемых фондов и резервов из чистой прибыли;

— во-вторых, не учтен фактор обеспечения денежными средствами нераспределенной (чистой) прибыли, остатки которой в бухгалтерских балансах многих организаций значительны, но по причине необеспеченности их денежными средствами не представляется воз-

возможным ее использование ни в краткосрочной, ни в долгосрочной перспективе;

— в-третьих, при таком подходе к оценке платежеспособности учтен приток денежных средств только от основной (текущей, операционной) деятельности и не принимается в расчет приток или отток денежных средств от инвестиционной и финансовой деятельности;

— в-четвертых, приток денежных средств за счет выручки от реализации должен обеспечить не только покрытие остатков долгосрочных и краткосрочных обязательств, но и формирование себестоимости реализованной продукции, включенной в оборот и кругооборот средств организации;

— в-пятых, по своей сути методика оценки платежеспособности в Российской Федерации позволяет определить не платежеспособность организации, а удельный вес долгосрочных и краткосрочных обязательств в среднемесячной валовой выручке. Показатель же платежеспособности должен характеризовать не только обеспеченность денежными средствами расчетов с кредиторами, но и достаточность их для обеспечения непрерывного ведения хозяйственной деятельности и формирования собственных источников для инвестиционной и инновационной деятельности.

Определение платежеспособности организаций в Республике Беларусь по показателю текущей ликвидности также имеет ряд недостатков:

— во-первых, по своей экономической сущности понятия «платежеспособность» и «ликвидность» не равнозначны;

— во-вторых, при расчете коэффициента текущей ликвидности числитель несопоставим со знаменателем расчета, так как в числителе используется вся величина монетарных и немонетарных краткосрочных активов, а в знаменателе для оплаты всех краткосрочных обязательств необходимы денежные средства;

— в-третьих, в условиях кризиса перепроизводства на складах организаций сформировались большие остатки нереализованной продукции, выросла деби-

торская задолженность, что привело к увеличению показателей текущей ликвидности. Во многих промышленных организациях они в разы превышали норматив, одновременно наблюдался недостаток денежных средств для погашения обязательств перед кредиторами и для ведения хозяйственной деятельности;

— в-четвертых, при расчете коэффициента текущей ликвидности и других показателей платежеспособности в организациях Республики Беларусь не учитывается их взаимосвязь с показателями притока денежных средств в организацию за счет выручки от реализации продукции, товаров (работ и услуг). В действительности денежные средства от дебиторов могут и не поступить по причине неплатежеспособности покупателей;

— в-пятых, отсутствует взаимосвязь между показателями по притоку и оттоку денежных средств как основными показателями платежеспособности.

Для обеспечения единого методологического подхода к разработке единых методик расчета каждого из показателей платежеспособности организаций Российской Федерации и Республики Беларусь требуется не только научно-практическое обоснование состава показателей и методик их расчета, но и обеспечение формирования единой информационной базы. В первую очередь необходимо с научной и практической точек зрения обосновать недостатки бухгалтерского учета реализации продукции (работ, услуг) по начислению (по отгрузке).

Развитие управления платежеспособностью организаций Республики Беларусь и Российской Федерации по единым методологическим принципам предполагает совершенствование финансовой отчетности как единой информационной базы формирования показателей платежеспособности.

Методологический принцип единства группировки однородной по экономическому содержанию информации на синтетических счетах в Типовых планах

счетов бухгалтерского учета Российской Федерации и Республики Беларусь не всегда соблюдается. Балансовые счета учета долгосрочных и краткосрочных активов в отдельных случаях отражают хозяйственные операции по их движению без учета критерия участия в производстве продукции, работ, услуг и обеспеченности притока денежных средств в организацию.

Так, не принимают участия в производственном процессе, не переносят свою стоимость на изготавливаемую продукцию и, как следствие, не приносят экономической выгоды такие долгосрочные (внеоборотные) активы, как «Оборудование к установке и строительные материалы» (счет 07) и «Вложения в долгосрочные активы» (счет 08). Их остатки по счетам 07 и 08 на конец периода характеризуют затраты на приобретенное, но неустановленное оборудование, на приобретение земельных участков, объектов природопользования, строительство и создание объектов основных средств. На счете 08 «Вложения в долгосрочные активы» учитывается самая разнородная экономическая информация, включая затраты на инновационную и инвестиционную деятельность. Принимая в расчет значимость земли и особенности оценки ее стоимости, вряд ли правомерно эту информацию учитывать на счете 08, соединяя с затратами на строительство, создание и приобретение основных средств, нематериальных активов и др.

Сложившееся в учетно-аналитической практике организаций Российской Федерации состояние бухгалтерского учета долгосрочных (внеоборотных) активов не позволяет достоверно определять такой обобщающий показатель платежеспособности организации, как обеспеченность собственными краткосрочными (оборотными) средствами (СО):

$$CO = \frac{\begin{array}{l} \text{Источники собственных средств} \\ \text{(капитал и резервы)} + \\ + \text{ Резервы предстоящих расходов} - \\ - \text{ Долгосрочные активы} \end{array}}{\text{Оборотные активы}}$$

Как видно из приведенной формулы, величина собственных краткосрочных (оборотных) активов зависит не только от величины собственных источников средств, но и от сформированной всей величины долгосрочных активов, включая основные средства жилищно-социальной сферы, вложения в долгосрочные (внеоборотные) активы (незавершенное строительство, неустановленное оборудование), затраты на приобретение земельных участков и объектов природопользования, выполнение научно-исследовательских работ и др. Показатель обеспеченности организации собственными краткосрочными (оборотными) средствами занижается за счет таких статей долгосрочных активов, как вложения в долгосрочные активы (счета 08 и 07), а также за счет стоимости основных средств жилищно-социальной сферы деятельности (синтетический счет отсутствует), удельный вес которых в отдельных организациях составляет до 20%. По причине несовершенства методики расчета собственных краткосрочных (оборотных) активов у многих градообразующих предприятий, имеющих большой удельный вес незавершенного строительства и основных средств жилищно-социальной сферы, наличие собственных краткосрочных (оборотных) активов искажается. В отдельных хорошо работающих промышленных организациях наличие собственных краткосрочных (оборотных) средств может не только отсутствовать, но и характеризоваться отрицательной величиной.

Причинами являются как сложившаяся практика оценки платежеспособности по бухгалтерскому балансу или по оплаченной выручке от реализации продукции, работ и услуг, так и несовершенство формирования статей бухгалтерской отчетности. Учетную политику следует строить на принципах единства формирования синтетических счетов бухгалтерского учета по критерию однородности информации, оставив за организациями только детализацию информации

на субсчетах и рабочих аналитических счетах и ведомостях.

Вместо того чтобы отражать в статьях бухгалтерской отчетности данные синтетического учета, многие статьи бухгалтерской отчетности определяют расчетным путем. Например, такая наиболее существенная статья бухгалтерского баланса, как «Основные средства» (по остаточной стоимости), сформирована расчетным путем (остаток на синтетическом счете 01 «Основные средства» за минусом амортизации, сформированной за весь период их эксплуатации). В инструкции Министерства финансов Республики Беларусь «Об утверждении форм бухгалтерской отчетности» отсутствует детализация статей «Прочие» в бухгалтерском балансе, отчетах о прибылях и убытках, отчете о движении денежных средств. Вместе с тем данные статьи в общем их составе в отдельных отраслях народного хозяй-

ства составляют значительный удельный вес, и не считаются с этим нельзя.

Для формирования единого экономического и информационного пространства, создания единых правовых основ общего рынка, гармонизации и унификации методик оценки платежеспособности организаций на основе единства принципов формирования информации в бухгалтерском и статистическом учете Республики Беларусь и Российской Федерации целесообразно разработать и реализовать специальную программу Союзного государства по гармонизации формирования показателей бухгалтерской (финансовой) и статистической отчетности как информационной базы не только при оценке платежеспособности, но и при формировании единых методологических и методических принципов гармонизации бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

Использованные источники

1. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О создании Союзного государства» от 8 декабря 1999 г. // КонсультантПлюс. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25282.

2. Правила проведения арбитражным управляющим финансового анализа, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2003 г. № 367 // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42901/ (дата обращения: 14.01.2016).

3. Методические указания по проведению анализа финансового состояния организаций, утвержденные приказом Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству от 23 января 2001 г. № 16 // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=16208> (дата обращения: 14.03.2016).

4. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 21 апреля 2006 г. № 104 «Об утверждении Методики проведения Федеральной налоговой службой учета и анализа финансового состояния и платежеспособности стратегических предприятий и организаций» (в редакции приказа Минэкономразвития Российской Федерации

от 13 декабря 2011 г. № 730) // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=127326> (дата обращения: 14.03.2016).

5. Постановление Министерства финансов Республики Беларусь и Министерства экономики Республики Беларусь от 27 декабря 2011 г. № 140/260 «Об утверждении Инструкции о порядке расчета коэффициентов платежеспособности и проведения анализа финансового состояния и платежеспособности субъектов хозяйствования» (ред. от 22 февраля 2016 г.). Минск : Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2016.

6. Постановление Совета министров Республики Беларусь от 12 декабря 2011 г. № 1672 «Об определении критериев оценки платежеспособности субъектов хозяйствования» (ред. от 22 января 2016 г.). Минск : Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2016.

7. Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 7 «Отчет о движении денежных средств» // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=18192&order_4=M_DATE&dir_4=DESC&page_4=863 (дата обращения: 14.03.2016).

Х. А. Одинаев

Экосистемные услуги и компенсационные механизмы в условиях трансграничного водопользования

Аннотация: В статье рассмотрены теоретические аспекты устойчивого развития и оптимизации трансграничного водопользования с позиции применения концепции экосистемных услуг и стратегии «зеленого роста», выделены проблемы горной и долинной частей Центральной Азии, указана важность роли экосистемных услуг в борьбе с изменениями климата и в углублении межгосударственного водно-энергетического сотрудничества в регионе. Выделены основные предпосылки сохранения и улучшения экосистем, прежде всего горных, с использованием различных финансово-экономических механизмов, обоснована необходимость применения компенсационного механизма экосистемных услуг как инструмента разумного и справедливого учета интересов (выгод) стран региона в водно-энергетической сфере, выделены и обоснованы основные направления формирования эколого-экономического компенсационного механизма трансграничного водопользования в регионе.

Ключевые слова: экосистемы, устойчивое развитие, «зеленый рост», экосистемные услуги, климатические изменения, природный капитал, трансграничное водопользование, дисбаланс интересов, компенсационный механизм, платежи за экосистемные услуги, горные экосистемы, вертикальная деградация, сохранение и улучшение экосистем, доленое участие, управление водными ресурсами.

Об авторе

Хаёт Абдулхакович Одинаев (Душанбе, Республика Таджикистан) — профессор Таджикского национального университета, депутат Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, доктор экономических наук; marvori-x@mail.ru

Kh. Odinaev

Ecosystem Services and Compensation Mechanisms in the Conditions of Transboundary Water Use

Summary: The article deals with the theoretical aspects of sustainable development and optimization of transboundary water use with perspective for application the ecosystem services concept and «green growth» strategy. Highlighted the problems (contradictions) of mountain and valley parts of Central Asia, indicated the importance of ecosystem services in the fight against climate change and deepening of inter-state water-energy cooperation in the region. Highlighted the basic premise of conservation and improvement of ecosystems, especially mountain, using a variety of financial and economic mechanisms. Justified the necessity of application based on the recognition of ecosystem services of compensation mechanism as a tool for a reasonable and fair consideration of the interests (benefits) of the region in water and energy sector. Highlighted and substantiated the main directions of formation of ecological and economic compensation mechanism for transboundary water use in the region.

Keywords: ecosystems, sustainable development, «green growth», ecosystem services, climate change, natural capital, transboundary water use, imbalance of interests, compensation mechanism, payments for ecosystem services, mountain ecosystems, vertical degradation, conservation and improvement of ecosystems, equity participation, water resources management.

About the Author

Khayot Odinaev (Dushanbe, Republic of Tajikistan) — Professor of the Tajik National University, Deputy of Majlisi Namoyandagon of Majlisi Oli (Parliament) of the Republic of Tajikistan, Doctor of Economic Sciences; marvori-x@mail.ru

Страны Центрально-Азиатского региона, располагая огромным природно-экономическим, человеческим и иным капиталом, остро нуждаются в налаживании взаимовыгодных международных контактов в направлении усиления водно-энергетической интеграции и с ис-

пользованием своих конкурентных преимуществ, которые позволяют им превратиться в надежных участников регионального и мирового рынков, занимать в них определенно выгодную нишу и выйти на траекторию устойчивого социально-политического, эколого-

экономического и интеграционного развития.

Решение проблем устойчивого развития стран региона тесно связано с перспективами сохранения и улучшения экосистем (водных, горных, аграрных и др.) как источников формирования водных, энергетических и других ресурсов в регионе и условий формирования и развития рынка экосистемных услуг. Последнее является важнейшим направлением общей стратегии управления водно-энергетическими ресурсами в Центральной Азии в условиях изменения климата и необходимости урегулирования баланса интересов стран региона между экологическими требованиями на воду, развитием гидроэнергетики и эффективностью орошаемого земледелия. Так, по некоторым оценкам, за последние 50 лет около 60% мировых экосистемных услуг деградировало в результате антропогенного воздействия. Наряду с общими причинами — несовершенство традиционной рыночной модели и неэффективность государственной политики — наиболее негативное влияние на состояние природных экосистем оказывает отсутствие цены/оценки или минимальная оценка подавляющего большинства экоуслуг¹.

Между тем сложившийся в регионе дисбаланс интересов между ирригацией и энергетикой и, соответственно, между горными и долинными странами Центральной Азии усугубляется ростом водопотребления, обусловленным приростом населения и интенсивным развитием экономики стран региона. Усиливающаяся деградация экосистем под влиянием изменений климата может в ближайшей перспективе привести к сокращению стока рек, при этом ускорение процессов таяния ледников (и деградация горных экосистем) — к росту числа (учащению) краткосрочных затоплений, а в долгосрочной перспективе — к снижению в целом уровня водообеспеченности стран

региона, возникновению дополнительных рисков в сфере достижения устойчивого развития и обеспечения региональной энергетической и продовольственной безопасности.

Сохранение и улучшение горных (стокообразующих) и долинных экосистем Центральной Азии является важнейшим направлением предупреждения деградации природной среды, прежде всего горной части, борьбы с изменением климата, преодоления дефицита воды, основанием для налаживания взаимовыгодного межгосударственного сотрудничества в сфере управления водными ресурсами.

Достижение устойчивого управления водными ресурсами в Центральной Азии невозможно без оценки современного состояния водных ресурсов (водных экосистем) региона с учетом происходящих климатических изменений и определения тенденций развития горных экосистем, развития механизма сотрудничества на базе интегрированного управления водными ресурсами. Так, на 6-м Всемирном водном форуме (март 2012 г., г. Марсель) в рамках проведенной Исполкомом Международного фонда спасения Арала (МФСА) совместно с Научно-информационным центром Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (НИЦ МКВК) сессии были определены семь основных направлений и приоритетов, необходимых для оптимизации водопользования в Центральной Азии. Среди них наиболее важными являются необходимость борьбы с последствиями изменения климата, а также выработка адаптационных мер к климатическим изменениям и сохранение природного потенциала путем налаживания международного водного сотрудничества, учитывающего интересы всех стран региона.

Выступая на пленарном заседании Конференции ООН по устойчивому развитию (21 июня 2012 г., г. Рио-де-Жанейро), Президент Республики Таджикистан Э. Рахмон отметил следующее: «Горы Таджикистана не только

¹ Устойчивое природопользование и экосистемные услуги // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». М., 2009. № 50. С. 66.

являются важнейшим источником водных, энергетических и биологических ресурсов страны и региона, но и играют ключевую роль в выживании экосистемы региона. Резкое таяние ледников Таджикистана и участвовавшие стихийные явления в последние десятилетия свидетельствуют о том, что горные районы наиболее остро реагируют на все атмосферно-климатические изменения, и их население наиболее уязвимо для любых глобальных изменений и вызовов» и призвал международные институты и страны-доноры поддержать предложение об учреждении Международного фонда сохранения ледников.

В связи с этим горные и долинские страны Центральной Азии должны стремиться к налаживанию более выгодных схем межгосударственного сотрудничества по вопросам улучшения управления водными экосистемами и оптимизации трансграничного водопользования как основы социально-экономического развития не только горных районов, но и всего региона в целом.

Следует отметить, что наиболее приемлемым с позиции сохранения природного капитала, прежде всего ассимиляционного потенциала горной части территории и ее основных функций, является экосистемный подход во взаимоотношениях с природой, сформированный в рамках так называемой экологической экономики². При этом экосистемы, согласно экосистемному подходу, выступают как важнейшие, незаменимые структурные единицы возобновляемого природного капитала.

Анализ сложившейся ситуации в сфере охраны и рационального использования природного капитала показывает, что необходимость оценки и оказания экосистемных услуг тесно связана с проблемой изменения климата (потепление). Так, в докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) «Изменение климата — 2014: последствия, адаптация, уязвимость»

отмечается, что рост температуры более чем на три градуса по сравнению с концом прошлого века обострит проблемы продовольственной безопасности, а также может привести к затоплению обширных районов и засухам. Особо важным является учет того обстоятельства, что последствия изменения климата уже затронули природные и антропогенные системы на всех континентах и во всех океанах. Климатические изменения, по мнению экспертов, в наибольшей степени оказывают негативное влияние на состояние сельского хозяйства, здоровья людей, экосистем на земле и в океанах. Может также сильно обостриться ситуация в сфере водоснабжения и доступа к средствам существования людей в различных странах и регионах.

Не менее острой окажется ситуация и в Центральной Азии, в том числе в Таджикистане, где возможное потепление примерно на два-три градуса может привести к усилению процессов расплзания опустынивания и роста деградации ледников. Согласно этим оценкам при сохранении нынешних темпов социально-экономического развития и масштабов деградации окружающей среды в стране могут исчезнуть тысячи мелких ледников, при этом площадь ледникового покрова страны сократится на 20%, а объем льда — на 25–30%. Последнее может привести к росту дефицита воды и оказать прямое воздействие на ситуацию в сельском хозяйстве и гидроэнергетике. Так, по мнению экспертов ООН, изменение климата и деградация экосистем в регионе тесно взаимосвязаны и чреваты экономическими потерями в несколько миллиардов долларов в год.

Более того, Центральная Азия — один из тех немногих уникальных регионов мира, где наиболее наглядно и остро проявляются масштабы и интенсивность изменений климата — как наиболее опасные и непредсказуемые из числа современных вызовов. К тому же если представить регион как единую и целостную с эколого-экономической точки зрения систему, то деградация его компонентов

² Costanza R., Cumberland J. C., Daly H. E. et al. An Introduction to Ecological Economics. CRC Press, 1997.

может оказывать самое негативное и пагубное влияние на все остальные его элементы (компоненты). Так, начавшись с потери (гибели) Арала как естественного регулятора устойчивости природного состояния региона, деградация региональной эколого-экономической системы, приобретя вертикальный характер, доходит (по многим оценкам, уже дошла) до памирских и Тянь-Шаньских ледников. Напомним, что, по экспертным оценкам, из насчитывающихся в Таджикистане более 14 тыс. ледников (больших и малых) за последние несколько десятилетий исчезло более тысячи. Если учитывать, что ледники формируют свыше 60% стока основных рек региона, то становится ясно, какое колоссальное давление «висит» над регионом.

Следует учесть, что почти половина горной части территории Центральной Азии (13,3 млн га из 32,4 млн га, или 41,1%) приходится на долю Таджикистана. При этом горные экосистемы региона, как известно, являются местом формирования (источником) самого драгоценного и легкодоступного ресурса — воды объемом около 170 км³ в год. Из этого объема на долю Таджикистана приходится более 60 км³, что составляет 51,7% динамических водных ресурсов Аральского бассейна с огромным и самым дешевым гидроэнергетическим потенциалом не только в СНГ (второе место после России), но и в мире в целом. Отметим, что возможность длительного и эффективного использования этого потенциала в значительной степени зависит от состояния горных экосистем, возможности их сохранения и улучшения.

Следует отметить, что согласно концепции экосистемных услуг весь набор товаров и услуг, поступающих из окружающей среды, из отдельных экосистем и биосферы в целом, характеризуется как экосистемные услуги³. Последние,

будучи вовлеченными в промышленный, сельскохозяйственный, строительный и другие обороты, могут оказаться под прессом техногенной деятельности человека и существенно сократиться, что негативно скажется на состоянии и уровне жизни населения региона. Очевидно, что сохранение объема, качества и стабильности поступления этих потоков предполагает, соответственно, необходимость охраны и улучшения состояния их первоисточников, т. е. экосистем. Более того, следует учесть, что существование человека и экономика зависят от состояния природных экосистем не только как совокупности природных ресурсов, вовлеченных в производственный процесс, но и с точки зрения масштаба и интенсивности различных биологических и физико-химических процессов, протекающих в природной среде.

Следует учесть, что необходимость сохранения и улучшения экосистем, в том числе горных, связана со следующим:

— во-первых, на экосистемы оказывается огромное давление в результате интенсификации экономической деятельности человека;

— во-вторых, рост народонаселения и улучшение уровня жизни людей являются результатом усиленной эксплуатации ресурсов и условий природной среды и, как следствие, роста масштабов деградации природного потенциала;

— в-третьих, с необходимостью ассимиляции всевозрастающего объема некоторых результатов человеческой деятельности — загрязнения воды и воздуха, земельных ресурсов, образования и накопления отходов и др. Последние также приводят к росту нагрузки на экосистемы;

Towards a Greener World Economy. UNEP/IUCN, 2007; The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB). An Interim Report. European Communities, 2008; Бобылев С. Н., Медведева О. Е., Соловьева С. В. Экономика сохранения биоразнообразия. Справочник. Проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия Российской Федерации». М., 2002; Порфирьев Б. Н. Экономика климатических изменений. М.: Анкил, 2008; Бобылев С. Н., Захаров В. М. Экосистемные услуги и экономика. М.: Институт устойчивого развития. Центр экологической политики России, 2009.

³ См.: Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being // Synthesis Report. Island Press, Washington DC, 2005; Pagiola S., Ritter K. von, Bishop J. Assessing the Economic Value of Ecosystem Conservation // Environmental Economics Series. World Bank, 2004; Developing International Payment for Ecosystem Services:

— в-четвертых, рост нагрузки на экосистемы приводит к сокращению их ареала и возможностей в результате усиленной деградации.

Не менее важный вопрос концепции экосистемных услуг — возможность получения выгод, процедуры их распределения (использования). При этом следует иметь в виду, что, во-первых, выгоды от использования экосистемных услуг способствуют росту благосостояния человека, поэтому они должны быть оценены экономически, с тем чтобы определить и учитывать их вклад. А во-вторых, потребление экосистемных услуг без всяких ограничений может привести к их деградации, которая в значительной мере может усугубляться тем, что подавляющая часть экосистемных услуг не имеет цены, для них не существует рынка, они, соответственно, практически не вовлечены в активный производственно-торговый оборот.

Сразу после распада СССР в Центральной Азии была разрушена существовавшая ранее система взаимоотношений в водно-энергетической сфере, основанная на компенсации странам верхнего течения услуг по регулированию речного стока в интересах стран низовья поставками и сезонным обменом энергоресурсами. Эти взаимоотношения для бассейна реки Сырдарья частично были восстановлены подписанием в 1998 г. Соглашения между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (Таджикистан — сторона Соглашения с 1999 г.). Существенным недостатком данного соглашения было то, что в нем практически не предусмотрены механизмы взаимно оговоренных компенсаций, следствием чего стали постоянно возникающие серьезные трудности и дисбаланс интересов при его реализации. При этом сохранение в Центральной Азии практически в неизменном виде сформированной еще в последние годы существования СССР

схемы управления ирригационно-энергетическим комплексом в еще большей степени обострило межгосударственные отношения в водно-энергетической сфере.

Важнейшим условием решения данной проблемы является формирование эколого-экономического компенсационного механизма, позволяющего максимально разумно и справедливо учитывать потребности и интересы всех стран региона, в том числе получение эколого-экономических выгод от межгосударственного водно-энергетического сотрудничества. Именно межгосударственный характер значительной части водохозяйственных объектов и сооружений, расположенных в горных странах, требует разработки механизма долевого участия стран региона для совместного несения расходов, связанных с содержанием и эксплуатацией этих сооружений, проведением гидрологического мониторинга водосборного бассейна, ставшими обременительными для стран горной зоны.

Введение эколого-экономического компенсационного механизма опирается на признание экосистемных услуг. Как известно, оказание экосистемных услуг является важнейшей функцией природного капитала, связанной с обеспечением природой различного рода регулирующих функций, таких как ассимиляция загрязнений и отходов, регулирование климата, поддержание водного баланса и др. Последние в значительной степени связаны с наличием территорий, сохранивших естественное состояние (потенциал), способных оказывать ряд экологических (экосистемных) услуг сопредельным территориям, соседним странам и планете в целом. Страны, где сохранились островки естественной природы, играют важную роль в сохранении биосферы планеты, целостности и устойчивости региональных и локальных экосистем. Однако стремление таких стран сохранить эти островки и природу в целом сопровождается определенными экономическими жертвами для них, ограничивая активность на производственно-

хозяйственном фронте. Наоборот, страны (регионы) без подобных экологических ограничений могут обеспечить высокие темпы своего экономического развития, а также благосостояния населения.

В пределах Таджикистана к таким территориям может быть отнесена горная часть, являющаяся зоной формирования основного объема водных ресурсов, имеющих трансграничный характер. Безвозмездная передача водных ресурсов долинным странам, издержки борьбы с трансграничными загрязнениями, рост угрозы вертикальной деградации и т. д. могут служить яркими примерами эколого-экономических жертв (потерь) Таджикистана.

Важнейшим инструментом реализации концепции экосистемных услуг в компенсационном механизме трансграничного водопользования выступают платежи за экосистемные услуги. Последние являются важнейшим финансовым инструментом концепции устойчивого развития, основанном на рыночных методах реализации природоохранной политики, направленной на осуществление стратегии «зеленого роста». Более того, платежи за экосистемные услуги создают необходимые условия для более мягкого достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ), связанных со снижением бедности населения, прежде всего горных территорий, и обеспечением экологической устойчивости окружающей среды, выполнения рекомендаций программы «Повестка дня на XXI век» и целей многосторонних соглашений по охране окружающей среды, например Конвенции о биологическом разнообразии.

Если исходить из принципов вышеописанной концепции, то платежи за экосистемные услуги выступают как инструмент повышения роли биоразнообразия посредством предоставления широкого спектра природоохранных услуг. Этот механизм может служить в качестве средства совершенствования процесса принятия решений на всех

уровнях с участием коммерческого сектора, а также системы горизонтальных и вертикальных взаимодействий в природных и антропогенных экосистемах⁴. При этом особое внимание следует обратить на вопросы оценки экономических, природоохранных и социальных аспектов (преимуществ) реализации механизма платежей за экосистемные услуги. Важно также разработать методы контроля и оценки экосистемных услуг, целесообразность и условия внедрения платежей за экосистемные услуги, юридические и договорные условия согласования интересов производителей и потребителей экосистемных услуг, а также управления финансовыми ресурсами, поступающими от оказания экосистемных услуг и из других источников.

Таким образом, эколого-экономический компенсационный механизм трансграничного водопользования позволяет учесть позитивный и негативный вклад стран региона в использование водных ресурсов. Формирование его может стать важнейшим фактором обеспечения устойчивого водопользования и более глубокой интеграции стран региона на базе рационального использования и охраны водных ресурсов, актуальность которой возрастает в связи с высокими темпами экономического развития стран региона, сопровождаемыми неизбежным ростом забора и загрязнения воды, и усилением других межстрановых негативных воздействий на компоненты окружающей среды, прежде всего на водные ресурсы.

С учетом вышесказанного формирование эколого-экономического компенсационного механизма трансграничного водопользования для стран Центральной Азии может происходить по следующим основным направлениям:

— экономическая оценка водных ресурсов и разработка межгосударственных тарифов трансграничного водопользования;

⁴ Значение итогов Оценки экосистем на пороге тысячелетия // Восьмое очередное заседание Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии (Куритиба, Бразилия, 20–31 марта 2006 г.).

— компенсации затрат по долевному содержанию и эксплуатации межгосударственных водохозяйственных объектов и сооружений;

— оценка размеров ущерба от работы гидроузлов в ирригационном режиме;

— компенсация ущербов, связанных с поступлением загрязненных вод из сопредельных государств;

— определение ущерба от затопления земель при создании водохранилищ.

Одной из важнейших предпосылок реализации права собственности на водные ресурсы является введение эффективного механизма платного водопользования, в том числе стока воды, поступающего в соседние страны. Речь идет об оказании экологических услуг долинным республикам, выражающихся в форме накопления (формирования) и передачи им водных ресурсов с целью их дальнейшего использования. Следует отметить, что в Советском Союзе Таджикистан являлся одним из регионов, где проводился эксперимент по апробации элементов платного водопользования, и в республике накоплен достаточный позитивный опыт. Используя этот опыт, нужно скорректировать имеющийся механизм платного водопользования, исходя из требований рынка и суверенитета Таджикистана, с учетом официального признания трансграничного статуса водных ресурсов (стоков), берущих начало на его территории.

Предлагаемый для сопредельных стран межгосударственный тариф на водопользование включает стоимость воды как природного ресурса и тарифы на регулирование. Величина этого тарифа определяется бюджетными затратами на изучение, мониторинг, управление и зарегулирование воды в водохранилищах пропорционально забираемым ими объемам водных ресурсов.

Величина ущерба от работы гидроузлов в ирригационном режиме может определяться двумя способами, и в основе обоих — стоимость недопроизводимой зимой и в начале весны электроэнергии в случае накопления и удержания

воды в водохранилищах с целью ее передачи весной и летом соседям как поливной. В случае использования первого способа сопредельные государства берут на себя обязательства поставлять Таджикистану за этот период эквивалентный объем электроэнергии. При использовании второго способа восполнение недопроизведенной электроэнергии осуществляется приобретением энергоносителей для ТЭЦ, предприятий и населения. Величина ущерба определяется как сумма общего объема затрат на приобретение энергоносителей и экологического ущерба от сжигания их потребителями. Также должен быть возмещен ущерб от затопления земель водохранилищами.

Разработка и внедрение нового механизма компенсации затрат по долевному содержанию и эксплуатации водохранилищ, каналов и других водохозяйственных объектов межгосударственного значения создают необходимые условия для плодотворного и экономически оправданного сотрудничества в области охраны и рационального использования водных ресурсов региона. Данный механизм, кроме того, будет способствовать реализации политики преодоления противоречий и смягчения последствий приоритета той или иной отрасли в развитии водно-энергетического комплекса. Для этого необходимо разработать единые подходы к определению стоимости оказываемых услуг по доставке воды потребителям, дифференцированную схему платного водопользования, направленную на эффективное использование оросительной воды в течение года, сезона, и единые региональные стандарты качества воды — питьевой, оросительной, а также предназначенной для хозяйственно-бытовых и технических нужд.

Такой подход отвечает принципам Ашхабадской декларации (принята 9 апреля 1999 г. в Ашхабаде на встрече глав государств Центральной Азии по проблемам Арала), в которой подчеркивается необходимость приоритетного решения проблем в зоне формирования

стока рек Аральского бассейна. В дальнейшем развитие механизма платного водопользования позволит постепенно перейти на принципы возмещения затрат на эксплуатацию ирригационной и коллекторно-дренажной систем преимущественно за счет средств водопользователей, в том числе из соседних стран, при условии оплаты воды как природного ресурса. На этой основе возможно полностью реабилитировать ирригационно-дренажную систему, наладить ее нормальную эксплуатацию. Главным критерием такого совершенствования должен стать принцип «не экономить воду невыгодно».

Следует сказать, что вопрос о компенсации издержек по содержанию и эксплуатации водохозяйственных объектов межгосударственного значения может быть решен путем заключения двусторонних (трехсторонних) соглашений между заинтересованными сторонами.

Вопрос о создании единой системы гидроэкологического мониторинга территории Центральной Азии (особенно водных ресурсов зоны формирования и накопления стока рек), в том числе качества вод, выступает как необходимое условие научно обоснованного решения проблем экономически эффективного и экологически безопасного управления водными ресурсами и достижения целей устойчивого водопользования в регионе. Очевидно, что научно обоснованное решение задачи регулирования использования водных ресурсов невозможно без наличия детальной и точной информации о параметрах состояния экосистем, в том числе водных ресурсов и связанных с ними природных объектов, условий жизни населения, существования экосистем и др.

С созданием и функционированием такой системы связано не только обеспечение выполнения договорных обязательств (ограничений) и заключения взаимовыгодных сделок по водным ресурсам, но и возможность объединения усилий и средств для решения наиболее

актуальных проблем землепользования и водохозяйственного комплекса (например, борьба с опустыниванием, проблемы Сарезского озера и др.), что, несомненно, будет способствовать улучшению ситуации и развитию экологической интеграции между государствами Центральной Азии. Создание такой системы, в частности, предусматривает:

- экономическое обоснование затрат на развитие мониторинга водных ресурсов и состояния окружающей среды в целом;

- разработку научно обоснованных количественных критериев качества жизни населения и экосистем региона;

- стоимостную оценку ущерба от ухудшения качества жизни населения и экосистем;

- разработку критериев качества управления природными, в том числе водными, ресурсами с целью улучшения их использования.

Важным моментом является то, что мониторинг водных ресурсов бассейнов трансграничных рек (и других компонентов природной среды, имеющих межгосударственное значение) должен осуществляться совместно и за счет общих средств.

Реализация вышеуказанных мероприятий позволит значительно повысить уровень эффективности функционирования регионального водохозяйственного комплекса, закрепить статус горных стран как зоны формирования водных ресурсов и, соответственно, экспортера водно-энергетических ресурсов в Центрально-Азиатском регионе. Для дальнейшего улучшения управления трансграничными водными ресурсами и повышения эффективности использования и охраны вод в Аральском бассейне необходима интеграция усилий стран по бассейновому принципу управления водой и водосбережению путем оптимизации межгосударственного сотрудничества, максимального учета интересов экономики и экологии, потребностей водопользователей и водохозяйственных органов.

Использованные источники

1. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 октября 2007 г. № 500 «Об утверждении Концепции перехода Республики Таджикистан к устойчивому развитию». Душанбе, 2007.
2. Доклад о человеческом развитии 2011 «Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех» : пер. с англ. М. : Весь Мир, 2011.
3. Доклад о развитии человека 2007/2008 «Борьба с изменениями климата: человеческая солидарность в разделенном мире» : пер. с англ. М. : Весь Мир, 2007.
4. Бобылев С. Н., Захаров В. М. Экосистемные услуги и экономика. М. : Институт устойчивого развития. Центр экологической политики России, 2009.
5. Одинаев Х. А. Таджикистан: на пути к устойчивому развитию // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». 2013. № 64. С. 68–76.
6. Устойчивое природопользование и экосистемные услуги // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». 2009. № 50.
7. Замолодчиков Д. Г. Национальный рынок экосистемных услуг как потенциальный механизм экологической устойчивости // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». 2013. № 64.
8. Pagiola S., Ritter K. von, Bishop J. Assessing the Economic Value of Ecosystem Conservation // Environmental Economics Series. World Bank, 2004.
9. Developing International Payment for Ecosystem Services: Towards a Greener World Economy. UNEP/IUCN, 2007.
10. The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB). An Interim Report. European Communities, 2008.

© «ДИАЛОГ: ПОЛИТИКА, ПРАВО, ЭКОНОМИКА», ТЕКСТ, 2017

ПОДПИСАНО В ПЕЧАТЬ 06.03.2017. ФОРМАТ 60 × 90 1/8. ПЕЧАТЬ ОФСЕТНАЯ. БУМАГА ОФСЕТНАЯ.
ГАРНИТУРА CHARIS SIL. УСЛ. ПЕЧ. Л. 14,0. ТИРАЖ 1000 ЭКЗ.
ЗАКАЗ № КД-0547-о-17.

АДРЕС: 191015, САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, ШПАЛЕРНАЯ УЛ., Д. 47

ТЕЛЕФОНЫ РЕДАКЦИИ: (812) 326-69-24, 326-68-01. WEB-СТРАНИЦА: WWW.IACIS.RU; E-MAIL: KANZ@IACIS.RU
ЖУРНАЛ ЗАРЕГИСТРИРОВАН В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ СВЯЗИ, ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ.
РЕГИСТРАЦИОННОЕ СВИДЕТЕЛЬСТВО ПИ №ФС 77-67178 от 16.09.2016 г.

ОТПЕЧАТАНО С ОРИГИНАЛ-МАКЕТА В ТИПОГРАФИИ «КАПЛИ ДОЖДЯ»: 190005, САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, ИЗМАЙЛОВСКИЙ ПР., Д. 16/30, ЛИТ. Б.
ТЕЛ./ФАКС: (812) 325-08-48