

ISSN 2500-042X



ДИАЛОГ

ПОЛИТИКА • ПРАВО • ЭКОНОМИКА

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ



№ 2 (9)
2018

Международный научно-аналитический журнал
Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ

ДИАЛОГ

ПОЛИТИКА • ПРАВО • ЭКОНОМИКА



№ 2(9) • 2018

Санкт-Петербург

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА

О. М. Артыкбаев, депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, кандидат экономических наук;

К. М. Бекарян, член Постоянной комиссии по внешним связям Национального Собрания Республики Армения, кандидат физико-математических наук;

В. А. Бороденя, заместитель председателя Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по бюджету и финансам, кандидат экономических наук;

Р. С. Гринберг, член-корреспондент Российской академии наук, научный руководитель Института экономики 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, президент 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;

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. Максимцев, ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор экономических наук, профессор;

И. А. Марзалюк, председатель Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по образованию, культуре и науке, доктор исторических наук, профессор;

С. А. Мирзоев, руководитель Аппарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, кандидат юридических наук;

М. В. Мясникович, Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, доктор экономических наук, профессор;

Ю. Л. Осипов, Генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, кандидат экономических 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;

К. С. Султанов, член Комитета Мажлиса Парламента Республики Казахстан по международным делам, обороне и безопасности, 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, член-корреспондент Российской академии наук, научный руководитель Института экономики РАН, доктор экономических наук, профессор

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Р. С. Гринберг, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор (главный редактор);

А. И. Сурыгин, доктор педагогических наук, профессор (зам. главного редактора);

Л. Н. Додхудоева, доктор исторических наук, профессор;

А. С. Карцов, доктор юридических наук, профессор;

Д. И. Кузнецов, доктор философских наук, профессор;

З. Ф. Мамедов, доктор экономических наук, профессор;

А. А. Маркаров, доктор политических наук, профессор;

И. Н. Новикова, доктор исторических наук, профессор;

Г. Н. Нурышев, доктор политических наук, профессор;

К. А. Пшенко, доктор исторических наук, профессор;

Н. А. Сафаров, доктор юридических наук, профессор;

С. Т. Сейдуманов, доктор социологических наук, профессор;

С. Л. Ткаченко, доктор экономических 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.

Адрес: 191015, Санкт-Петербург, Шпалерная ул., д. 47
Телефоны редакции: (812) 326-68-45, 326-69-24.
Web-страница: <http://iacis.ru>;
e-mail: dialog.iacis@gmail.com

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.
Регистрационное свидетельство ПИ № ФС 77-67178 от 16 сентября 2016 г.

© Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

CONTENTS

ПРАВО

- М. А. Вус, Р. М. Юсупов**
Модельный закон ОДКБ «О государственной тайне» 5
M. Vus, R. Yusupov
The Model Law of the CSTO «On State Secret»
-
- Ю. С. Путрик, Т. А. Сорвина**
Анализ законодательства государств — участников СНГ, европейских государств и норм международного права в сфере детского и юношеского туризма 14
Y. Putrik, T. Sorvina
Analysis of the Legislation of the CIS Member States, European States and International Law in the Field of Children and Youth Tourism
-
- А. Д. Рудоквас**
Перспективы создания единого правового пространства ЕАЭС в свете опыта гармонизации частного права в ЕС 20
A. Rudokvas
Prospects of Creation of the Common Law Space of the Eurasian Economic Community in Light of the Experience of the Private Law's Harmonization in the European Union
-
- А. Н. Сухаренко**
Противодействие киберугрозам в России: состояние, динамика и тенденции 25
A. Sukhareenko
Counteraction to Cyber Threats in Russia: State, Dynamics and Trends
-

ЭКОНОМИКА

- В. Ю. Додонов**
Государственные финансы Казахстана: тенденции и влияние на уровень жизни населения 35
V. Dodonov
Public Finance of Kazakhstan: Trends and Effects for Living Standards
-
- Н. Н. Иванов, В. А. Конявский, Г. В. Вусс**
О мониторинге состояния развития информационно-коммуникационных технологий на пространстве СНГ 50
N. Ivanov, V. Konyavsky, G. Vuss
About Monitoring the State of Development of Information and Communication Technologies in the CIS Area
-
- С. С. Сафина, К. А. Мизонова**
Перспективы России, Казахстана и Кыргызстана в стратегии КНР «Один пояс — один путь» 58
S. Safina, K. Mizonova
Perspectives of Russia, Kazakhstan and Kyrgyzstan According to China's One Belt, One Road Initiative
-

ГУМАНИТАРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

К. Л. Атоян

Высшее образование в государствах — членах ЕАЭС: вопросы интеграции 65

K. Atoyán

On the Issues of Eurasian Integration in Higher Education

Е. А. Горбашко

**Повышение качества образования в государствах — участниках
Содружества Независимых Государств** 72

E. Gorbashko

Improving the Quality of Education in the CIS Member States

Л. Н. Додхудоева

СНГ в контексте глобального и локального гуманитарного сотрудничества 79

L. Dodkhudoeva

CIS in the Context of Global and Local Cooperation

И. Э. Мартыненко

**Охрана нематериального культурного наследия: опыт государств —
участников СНГ** 85

I. Martynenko

Safeguarding Intangible Cultural Heritage: the Experience of CIS Member States

ИНФОРМАЦИЯ

**Рецензия на монографию Г. Г. Мокрова «Евразийский экономический
союз. Общий рынок: формирование, регулирование, защита»** 95

*Review of the Monograph of G. Mokrov Eurasian Economic Union. Common Market:
Formation, Regulation, Protection*

**Евразийский подвижник. О новой книге И. И. Белекова «С какого
ты Алтая?..»** 103

The Eurasian Devotee. On a new book by I. Belevkov What Altai are You from?..

**V Съезд учителей и работников образования государств — участников
СНГ в Кыргызской Республике 26–29 сентября 2018 г.** 106

*V Congress of Teachers and Educators of the CIS Member Nations in the Kyrgyz Republic
on 26–29 September 2018*

М. А. Вус, Р. М. Юсупов

Модельный закон ОДКБ «О государственной тайне»

Аннотация: В статье обсуждается развитие правового регулирования института государственной секретности на постсоветском пространстве, анонсируется модельный закон ОДКБ «О государственной тайне».

Ключевые слова: государственная тайна, государственные секреты, национальные законы, модельный закон, СНГ, ОДКБ.

Об авторах

Михаил Александрович Вус (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — старший научный сотрудник Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации РАН, кандидат технических наук; mikhail-vys@mail.ru

Рафаэль Мидхатович Юсупов (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — член-корреспондент РАН, научный руководитель Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации РАН, доктор технических наук, профессор; yusupov@iias.spb.su

M. Vus, R. Yusupov

The Model Law of the CSTO «On State Secret»

Summary: The article discusses the development of legal regulation of the Institute of state secrecy in the post-Soviet space, announces the model law of the CSTO «On state secrets».

Keywords: state secrecy, state secrets, national laws, model law, CIS, CSTO.

About the Authors

Mikhail Vus (St. Petersburg, Russian Federation) — Senior Researcher of the St. Petersburg Institute of Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences, Candidate of Technical Sciences; mikhail-vys@mail.ru

Rafael Yusupov (St. Petersburg, Russian Federation) — Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Scientific Director of the St. Petersburg Institute of Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Technical Sciences, Professor; yusupov@iias.spb.su

Феномен государственной тайны

Жизненные потребности породили институт охраны тайн как необходимый атрибут социально-политического бытия. Понятие тайны сопутствует государству на всех этапах его развития. Государственное управление предполагает наличие групп секретов (тайн), сохранность которых обеспечивается конституционными гарантиями (личная, семейная тайна, тайна голосования и др.).

Содержание любой тайны, вне зависимости от специфики ее разновидностей, заключается в том, что предмет тайны образуют сведения, не предназначенные для широкого круга лиц, их разглашение может повлечь нежелатель-

ные последствия для хранителей и носителей этой тайны. В области практического использования насчитывается сегодня более 30 видов различных тайн, однако научно-теоретические основы их применения и защиты еще проходят этап своего становления [1]. Выбор приоритетов в вопросах охраны тайн — задача политическая.

Юридической сущностью тайны является установленная правовыми нормами ограниченность оборота информации. Правовое понимание тайны дуалистично: это одновременно и сведения определенного характера, к которым определяется доступ, и механизм их

защиты от неправомерного распространения. Под защитой понимается комплекс правовых, организационных, технических и иных мер, направленных на обеспечение безопасности составляющих тайну (секреты) сведений.

Как объект защиты государства тайна выступает в роли политико-правовой категории. В системе правоотношений, возникающих при обороте информации, особое место занимает институт государственной тайны. Это инструмент обеспечения внешней безопасности государства, неотъемлемая составляющая его суверенитета и системы управления. Принципиальное отличие государственной тайны от служебной и любой иной тайны заключается в том, что сведения, ее составляющие, напрямую связаны с государственными интересами, а их разглашение может нанести ущерб безопасности всего государства, а не отдельно взятого юридического лица.

Государственная тайна — непростое и довольно противоречивое социально-правовое явление. Сведения, составляющие государственную тайну, обладают социальной ценностью национального масштаба, а их защита требует значительных затрат. Охрана государственной тайны рассматривается как средство обеспечения суверенитета государства, непосредственно связана с его функциями и интересами, поэтому правовое регулирование государственной тайны требует глубокого теоретического осмысления.

Государственная тайна является частью государственного информационного ресурса, изъятой из свободного оборота. Это обстоятельство ограничивает конституционные права и свободы граждан, затрагивает их интересы в экономической, научной и иных сферах, что объективно ведет к конфликту интересов. Как следствие, институт государственной тайны требует пристального внимания к решению чувствительных вопросов

общественно-политического характера и оценки экономической составляющей при осуществлении защиты этой тайны.

В мировом сообществе сложилось относительное единство взглядов по вопросу о праве правительств на государственную тайну. Несмотря на национальные особенности в формировании законодательных положений, все развитые государства признают возможность ограничения в доступе к определенным категориям информации. Это могут быть сведения из области национальной обороны, национальной безопасности, сведения, затрагивающие аспекты внешней политики государства. Юристы полагают, что закрепленный в статье 7 Европейской конвенции о защите прав человека принцип *nulla poena sine lege* («нет наказания без закона») дает основание считать, что «государства имеют законную заинтересованность в содержании зон секретности в чувствительных областях» [2, с. 75].

В советский период в нашей единой тогда стране повсеместно и широко использовалась обобщающая категория «государственные секреты», объединявшая государственную, военную и служебную тайны. Основанием для появления института государственных секретов явилось военное и геополитическое соперничество двух социально-политических систем. В условиях презумпции секретности государство, без оглядки на экономические аспекты, административными методами устанавливало особый режим защиты для сведений, относимых к такой категории. При этом засекречивались не только сами сведения, были засекречены и нормативные документы, регулировавшие основы режима секретности. Информация засекречивалась не в силу ее ценности для государства, а исключительно по шаблонному принципу — наличия ее в перечне сведений, подлежащих засекречиванию [3].

Институт государственной тайны в государствах — членах ОДКБ

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) была создана на базе Договора о коллективной безопасности (1992 г.) в целях укрепления национальной, региональной и международной безопасности немногим более полутора десятилетий назад (2002 г.). Сегодня ОДКБ — это многофункциональная интеграционная структура безопасности, организация военно-политического сотрудничества, важный фактор стабильности в Евразии. Ее членами являются шесть независимых государств постсоветского пространства: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Республика Таджикистан.

Защита государственной тайны является как важной самостоятельной функцией каждого государства — члена ОДКБ, так и совместной задачей, решаемой всеми государствами — членами организации. Концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения национальной и международной безопасности определяют основные направления и приоритетные задачи политики государств в этой сфере государственного строительства и сотрудничества.

Интеграционные процессы, потребности обеспечения безопасности от новых угроз регионального и глобального характера влекут расширение международного информационного обмена, в том числе в сфере государственных секретов. Это требует определенной унификации при установлении степеней и грифов секретности, единства подходов к пониманию ценности защищаемой государствами информации. Уже при образовании Содружества Независимых Государств были согласованы общие принципы обеспечения режима секретности при осуществлении политического, экономического, научно-технического и военного сотрудничества между государствами. Соглашение о взаимном обеспечении сохранности межгосудар-

ственных секретов было подписано 22 января 1993 г. в Минске.

Общие истоки культуры секретности у государств, во многом унаследованные от существовавшей в СССР системы защиты государственных секретов, оказали существенное влияние на становление и развитие основ защиты сведений, составляющих государственную тайну, в государствах на постсоветском пространстве. Вместе с тем четвертьвековой период самостоятельного развития независимых государств, образовавшихся после развала Советского Союза, неизбежно отразился на формировании их национальных законодательств в обсуждаемой сфере.

Различия в подходах, темпах формирования и содержания актов национальных законодательств привели к тому, что в настоящее время в шести государствах — членах ОДКБ имеют место четыре различные модели законов в сфере государственной секретности со своими предметами регулирования. При внешней схожести нормативных установок различия национальных законов проявляются как в понятийном аппарате и выборе предмета защиты, так и в самих подходах к правовому регулированию [4].

В 2004 г. государствами — членами ОДКБ было заключено Соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках Организации. На постсоветском пространстве также существует принятый в 2003 г. Межпарламентской Ассамблеей СНГ модельный закон «О государственных секретах». Его прототипом послужил одноименный закон Республики Казахстан (1999 г.). Однако, как отмечается исследователями, подход, закрепленный в этом модельном законе, не способствует формированию единого понимания природы государственной тайны [5].

Таблицы 1 и 2 иллюстрируют хронологию принятия национальных законов, основные используемые ими базовые по-



Таблица 1. Развитие законодательного регулирования сферы государственных секретов в государствах — членах ОДКБ

Национальное государство	Национальный закон (модель законодательного регулирования)	Год принятия	Примечание
Республика Армения	«О государственной и служебной тайне»	1996	Действующий
Республика Беларусь	«О государственных секретах»	1994	Утратил силу
	«О государственных секретах»	2010	Действующий
Республика Казахстан	«О защите государственных секретов»	1993	Утратил силу
	«О государственных секретах»	1999	Действующий
Кыргызская Республика	«О защите государственных секретов»	1994	Действующий
Российская Федерация	«О государственной тайне» (в ред. 1997 г.)	1993	Действующий
Республика Таджикистан	«О государственной тайне»	1994	Утратил силу
	«О государственной тайне»	2003	Утратил силу
	«О государственных секретах»	2014	Действующий

Таблица 2. Базовые понятия сферы государственных секретов в национальных законах государств — членов ОДКБ

Базовое понятие	Национальное государство					
	Республика Армения	Республика Беларусь	Республика Казахстан	Кыргызская Республика	Российская Федерация	Республика Таджикистан
Государственные секреты	–	+	+	+	–	+
Государственная тайна	+	+	+	+	+	–
Служебная тайна	+	+	+	+	–	–
Военная тайна	–	–	–	+	–	–
Негосударственные секреты (другие секреты)	+	–	–	+	–	–

нения и различия в подходах к регулированию сферы государственной тайны.

При всем различии в уровне разработанности национальных нормативных правовых актов в государствах — членах ОДКБ процедуры засекречивания и рассекречивания понимаются законодателями этих государств в основном одинаково. Однако действующие сегодня национальные законодательные акты

имеют глубокие различия в вопросах, касающихся, например, обмена информацией с грифом «секретно».

Во всех национальных законодательствах государств — членов ОДКБ используется трехуровневое деление засекречиваемой информации по степеням секретности. Для разделения сведений на категории применяется оценочный (экспертный) подход к определению крите-

рия их дифференциации. Для сведений, являющихся государственной тайной, большинство национальных законодательств отводят два ограничительных грифа: «особой важности» и «совершенно секретно». Низший гриф и реквизит «секретно» используется для обозначения сведений, составляющих служебную тайну. Законодательно установленные сроки засекречивания сведений различных категорий могут быть различны (для сведений с грифом «секретно» срок засекречивания может быть меньше). В Российской Федерации, напротив, для сведений, отнесенных к государственной тайне, используются все три грифа секретности с одинаковым максимальным сроком засекречивания сведений. При этом, как неоднократно обращали внимание исследователи, «сведения с грифом “секретно” по своему содержанию являются служебной тайной и должны защищаться иными правовыми средствами, нежели институт государственной тайны» [6, с. 220].

Попытку бывшего Комитета по вопросам безопасности Союза Беларуси и России подойти к унификации национальных законодательств в сфере государственных секретов (государственной тайны) посредством приравнивания содержания этих терминов трудно признать корректной [7]. Принятый в 1999 г. Межпарламентским комитетом пяти союзнических государств модельный закон «О государственной тайне» в рамках бывшего ЕврАзЭС оказался невостребованным.

Гармонизация национального законодательства по вопросам обороны, военного строительства и безопасности является одним из важных направлений уставной деятельности ОДКБ и важнейшей задачей законотворческой деятельности созданной в 2002 г. Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ). ПА ОДКБ разрабатывает и принимает модельные законы и рекомендации, призванные служить целям достижения общности подходов и непротиворечивости правового регулирования однородных общественных отношений.

Одним из первых законодательных актов, принятых ПА ОДКБ, стали Рекомендации по сближению национального законодательства государств — членов ОДКБ по вопросам защиты государственной тайны (2010 г.). Такое сближение должно преследовать своей целью обеспечение и упрочение национальной и коллективной безопасности посредством осуществления согласованной политики и совместных мер по защите засекречиваемой информации. В принятом ПА ОДКБ документе отмечалось, что «*базовым различием правового регулирования отношений в сфере оборота государственных секретов в законодательстве отдельных государств представляется толкование основных понятий*». Рекомендации акцентировали внимание на необходимости определенной унификации законодательства государств — членов ОДКБ в данной сфере, изучения и заимствования наработанного в национальных государствах опыта [8, с. 12–19].

По инициативе белорусских парламентариев программными документами и планами ПА ОДКБ была предусмотрена разработка модельного закона ОДКБ «О государственной тайне». Научно-исследовательская работа по созданию проекта этого модельного закона проводилась в 2016–2017 гг. в Санкт-Петербургском институте информатики и автоматизации Российской академии наук (СПИИРАН) усилиями российских и белорусских ученых. Разработчики законопроекта исходили из постулата, что «государственная тайна» и «государственные секреты» — различные правовые категории. При подготовке законопроекта использовались результаты научных исследований и публикации специалистов, авторские разработки, материалы защищенных диссертаций [9, 10].

Модельный закон ОДКБ «О государственной тайне» был принят 13 октября 2017 г. на десятом пленарном заседании ПА ОДКБ в Санкт-Петербурге. Предметом регулирования нового модельного закона является институт государственной тайны. Текст закона размещен на сайте ПА ОДКБ [11].



Модельный закон ОДКБ «О государственной тайне»

Принятый ПА ОДКБ модельный закон «О государственной тайне» регулирует отношения по поводу повышенной важности сведений, распространение которых может нанести ущерб безопасности государства и общества. Разработчики законопроекта исходили из посыла, что такие отношения следует рассматривать как разновидность конституционных правоотношений, поскольку органическая природа публично-правового характера института государственной тайны обусловлена сопряженностью с ограничением ряда основных конституционных прав и свобод граждан. В силу данного обстоятельства регулирование института государственной тайны должно осуществляться конституционными нормативными актами, имеющими высшую юридическую силу. (Примечательно, что именно на это положение было обращено внимание в парламентском отзыве на законопроект, поступившем из Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.)

Новеллой модельного закона ОДКБ «О государственной тайне» является рекомендательная норма о придании национальным законам, разрабатываемым на его основе, статуса органического (конституционного) закона. Подобным правовым статусом в государствах постсоветского пространства наделен сегодня национальный закон «О государственной тайне» в Республике Молдова. Такой подход призван повысить правовой статус и усилить системообразующую роль самого закона о государственной тайне, придать большую системность правовому регулированию ее оборота.

С учетом существующего сегодня различия моделей действующих в государствах — членах ОДКБ национальных законов представилось рациональным, в целях достижения единства подходов и непротиворечивости правовых норм, предложить в модельном законе ОДКБ «О государственной тайне» юридическую конструкцию с двумя степенями секрет-

ности для сведений, относимых к государственной тайне: «совершенно секретно» и «совершенно секретно — особой важности». При таком подходе этот модельный закон опосредует исключительно правовую категорию «государственная тайна» в пределах, уже очерченных для нее национальными законодательствами. Отметим, что только эти два высших грифа секретности относятся к сведениям, являющимся государственной тайной, в действующих сегодня законах всех государств — членов ОДКБ, кроме Российской Федерации.

Конституционный закон о государственной тайне, устанавливающий рамки этого правового института, не в последнюю очередь должен определять критерии отнесения сведений к государственной тайне, порядок их засекречивания и рассекречивания, а также вопросы регулирования их оборота. Такое целевое назначение определило структурное построение текста модельного закона, близкое к построению аналогичного российского закона. Текст модельного закона ОДКБ «О государственной тайне» состоит из преамбулы и семи разделов (включающих 31 статью) и представляется достаточно компактным.

В первом разделе модельного закона, озаглавленном «Общие положения», определены сфера его действия, полномочия органов государственной власти и должностных лиц в области отнесения сведений к государственной тайне и их защиты. Понятийный аппарат модельного закона существенно расширен. С целью большей правовой определенности в его текст включены определения ключевых терминов, что должно обеспечить возможность единообразного понимания законодательных норм субъектами правоприменительной деятельности и гражданами государств — членов ОДКБ.

Само понятие «государственная тайна» определено в модельном законе как *«защищаемые государством сведения в об-*

ласти его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контр-разведывательной и оперативно-розыскной деятельности, несанкционированное распространение которых может нанести ущерб или повлечь тяжкие последствия для национальных интересов государства и общества, их безопасности и обороноспособности, а также создать реальную угрозу безопасности либо конституционным правам, свободам граждан и их законным интересам». Отметим, что речь здесь идет не только о возможном ущербе, но и о создании угрозы его наступления. Величина ущерба выбрана в качестве основного критерия отнесения тех или иных сведений к государственной тайне. Предмет защиты — государственная тайна, и ее смысловые границы очерчены в самом определении понятия конкретными областями государственной деятельности.

Во втором разделе модельного закона, озаглавленном «Государственная тайна государства: пределы и принципы секретности», рамочным образом определены границы перечня сведений, относимых к государственной тайне. Соответствующие статьи поименованы: «Сведения, которые могут быть отнесены к государственной тайне» и «Сведения, которые не могут быть отнесены к государственной тайне». При этом расширен перечень принципов отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания. Помимо хрестоматийных, каковыми являются законность, обоснованность и своевременность, в число этих принципов включены также уважение права собственности на информацию и соотносимость с системами защиты зарубежных государств.

Два последующих раздела модельного закона посвящены отнесению сведений к государственной тайне, засекречиванию и рассекречиванию сведений и их носителей. Это основные виды юридически значимых действий, определяющие правовое состояние охраняемой информации в режиме секретности. Отнесение сведений к государственной

тайне представляет собой процедуру по включению в государственную тайну вновь полученных сведений. Субъектами отнесения сведений к государственной тайне являются государственные органы, руководители которых наделяются такими полномочиями главой государства. Это принципиальное положение закона. Функция главы государства по наделинию конкретных должностных лиц государственных органов полномочиями по распоряжению засекречиваемыми сведениями обуславливает централизованный характер системы защиты государственной тайны.

В модельном законе ОДКБ «О государственной тайне» используется традиционная для нашей правовой культуры перечневая система засекречивания, но под нее подведена гибкая правовая основа. В целях осуществления единой государственной политики в области отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания формируется общегосударственный перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. Этот перечень, фактически разграничивающий сферы распоряжения засекречиваемыми сведениями между различными органами государственной власти, утверждается главой государства и в соответствии с прямой нормой закона подлежит открытому опубликованию. Примечательно, что наличие такого открытого перечня создает возможность для реализации конституционного права граждан, права хозяйствующих субъектов и органов власти на исполнение запросов о рассекречивании сведений.

Степень секретности сведений, составляющих государственную тайну, устанавливает руководитель соответствующего государственного органа на основании заключения экспертной комиссии. Основанием для засекречивания сведений является их соответствие действующим в данных органах, на данных предприятиях, в данных учреждениях и организациях перечням сведений, подлежащих засекречиванию. Правом изме-



нения таких перечней наделяются утвердившие их руководители органов государственной власти. Эти руководители обязаны периодически, не реже чем через каждые пять лет, пересматривать содержание действующих перечней сведений, подлежащих засекречиванию, в части обоснованности засекречивания таких сведений и их соответствия установленной ранее степени секретности.

В разделе модельного закона «Владение, пользование и распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну» прямо определено, что государственная тайна является собственностью государства. На принадлежность тайны государству указывает уже само вынесение понятия «государственная тайна» в название закона. Вместе с тем в рамках модельного закона регламентированы только две функции, присущие собственнику: функция пользования и функция распоряжения сведениями, составляющими государственную тайну.

Допуск к государственной тайне определяется в модельном законе ОДКБ как процедура оформления права граждан на допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, а предприятий, учреждений и организаций — на проведение работ с использованием таких сведений. В основу правоотношений между государством и гражданином при оформлении допуска положены договорные отношения. Взаимные обязательства администрации и оформляемого лица отражаются в трудовом договоре (контракте).

Закон устанавливает, что при оформлении допуска гражданин приобретает административно-правовой статус лица, которому может быть предоставлено право ознакомления и работы со сведениями, составляющими государственную тайну. Залогом эффективного взаимодействия с государством должно явиться четкое представление гражданином собственного правового статуса, своих прав и обязанностей, корреспондирующих им обязанностей иных лиц, полномочий органов публичной власти, а так-

же возможной правовой оценки его действий в той или иной ситуации. Для достижения этой цели установленный законом порядок оформления допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне в обязательном порядке предусматривает ознакомление с нормами законодательства о государственной тайне, в том числе с нормами, предусматривающими ответственность за его нарушение. (Принципиально важно, чтобы такая процедура на практике не была формальной.)

Защита государственной тайны относится к видам деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства. В разделе закона «Защита государственной тайны» на основе материалов опубликованных исследований и защищенных диссертационных работ по данной проблематике конкретизировано содержание понятия «угроза безопасности государства», включающее основания для отказа в допуске лиц к сведениям, составляющим государственную тайну.

Ответственность за организацию защиты сведений, составляющих государственную тайну, в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях возлагается на их руководителей. Закон прямо предписывает, что условия по защите таких сведений должны создаваться в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях до получения (начала разработки) ими таких сведений.

Нормой закона определено, что состояние защиты государственной тайны в подведомственных организациях должно учитываться при проведении государственной аттестации их руководителей. Важной для практики является норма закона об укомплектовании подразделений по защите государственной тайны специалистами основного профиля работ, возраст которых не должен превышать предельного возраста законодательно установленного для нахождения на государственной службе.

В отдельных статьях принятого закона определен порядок передачи сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам или международным организациям, вопросы защиты государственной тайны иностранных государств, защиты секретов международных организаций и межгосударственных образований. Обязательства принимающей стороны по защите передаваемых ей сведений, составляющих государственную тайну, предусматриваются в заключаемом с ней соглашении (договоре). Межгосударственные секреты, образовавшие-

ся в процессе сотрудничества с другими государствами, относятся государством к государственной тайне и защищаются в соответствии с соглашениями о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов.

Принятие модельного закона ОДКБ «О государственной тайне» должно способствовать совершенствованию правового регулирования этого важнейшего социального института в целях укрепления и обеспечения национальной, региональной и международной безопасности.

Использованные источники

1. Андреева М. В., Пиджаков А. Ю. «Тайна» как правовое понятие // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4. С. 137–143.

2. Трунов И. Л. Государственная тайна // Право и безопасность. 2008. № 3 (28). С. 74–78.

3. Рубанов В. А. От «культы секретности» — к информационной культуре // Коммунист. 1988. № 13. С. 24–36.

4. Вус М. А., Юсупов Р. М. К вопросу о модельном законе Организации Договора о коллективной безопасности «О государственной тайне» // Право и информация: вопросы теории и практики : Сборники Президентской библиотеки. Серия «Электронное законодательство». Вып. 6. СПб., 2017. С. 109–115.

5. Комментарий к модельному закону МПА СНГ «О государственных секретах» / авт.-сост. М. А. Вус, О. С. Макаров. СПб.: СПИИРАН, 2015. 136 с.

6. Власов В. А. Совершенствование правового регулирования сведений, составляющих государственную тайну // Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом. М. : Наука, 2006. С. 215–237.

7. Горохов А. С., Юркин И. З. О мерах по нормативному правовому регулированию деятель-

ности в сфере государственной тайны (государственных секретов) в Союзе Беларуси и России // Тезисы докладов IV Международной конференции «Комплексная защита информации» (29 февраля — 2 марта 2000 г., Раубичи). Минск : Институт технической кибернетики НАН Беларуси, 2000. С. 15–19.

8. Глоссарий основных понятий в законодательстве о государственной тайне государств — членов ОДКБ / авт.-сост. И. Л. Бачило, М. А. Вус, В. С. Гусев, О. С. Макаров. СПб. : СПИИРАН, 2011. 79 с.

9. Макаров О. С. Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств — участников Содружества Независимых Государств: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 52 с.

10. Верютин В. Н. Механизм административно-правового регулирования отношений в сфере государственной тайны: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.

11. О государственной тайне : модельный закон ОДКБ // Организация Договора о коллективной безопасности. URL: http://www.paodkb.ru/docs/approved/parlamentskoy_assambleey_odkb/ (дата обращения: 08.05.2018).

Ю. С. Путрик, Т. А. Сорвина

Анализ законодательства государств — участников СНГ, европейских государств и норм международного права в сфере детского и юношеского туризма

Аннотация: В статье определены особенности правового регулирования отношений в сфере детского и юношеского туризма, раскрыта их специфика, которую следует учитывать при разработке модельного законодательства государств — участников СНГ в сфере туризма. Определяется потребность формирования единого правового пространства государств — участников СНГ как ключевого условия развития этого направления туризма для решения гуманитарных задач.

Ключевые слова: детский и юношеский туризм, модельный закон, несовершеннолетние граждане, гармонизация законодательства.

Об авторах

Юрий Степанович Путрик (Москва, Российская Федерация) — первый вице-президент Международной туристской академии (МТА), доктор исторических наук, профессор; putrik@list.ru

Таисия Андреевна Сорвина (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — действительный член-академик Международной туристской академии (МТА), доцент Санкт-Петербургского государственного института кино и телевидения, кандидат экономических наук; sorvina-76@yandex.ru

Y. Putrik, T. Sorvina

Analysis of the Legislation of the CIS Member States, European States and International Law in the Field of Children and Youth Tourism

Summary: The peculiarities of legal regulation of relations in the sphere of children and youth tourism are determined in the article, their specificity is revealed, which should be taken into account when developing the model legislation of the CIS member states in the sphere of tourism. The need to form a single legal space of the CIS member states as a key condition for the development of this area of tourism for solving humanitarian problems is determined.

Keywords: children and youth tourism, model law, underage citizens, harmonization of legislation.

About the Authors

Youry Putrik (Moscow, Russian Federation) — the First Vice-President of the International Tourism Academy (ITA), Doctor of Historical Sciences, Professor; putrik@list.ru

Taisia Sorvina (St. Petersburg, Russian Federation) — Associate Professor of the St. Petersburg State Institute of Cinema and Television, Full Member-Academician of the International Tourism Academy (ITA), Candidate of Economic Sciences; sorvina-76@yandex.ru

Деятельность в сфере туризма была и остается одной из важнейших для Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. В 1993 г. правительства государств — участников СНГ заключили Соглашение о сотрудничестве в области туризма, где стороны взяли на себя обязательство «способствовать формированию общего туристского пространства, сближению нормативно-правовых документов по туризму, внедрению единой международной системы

классификации средств размещения и туристских услуг, единой информационной сети» [1]. Тем не менее особую актуальность для формирования единого туристского пространства государств — участников СНГ и гармонизации законодательства в сфере туризма приобретает введение общих принципов правового регулирования отношений в области детского и юношеского туризма.

Следует отметить, что в мировой практике детский и юношеский туризм играет важную роль в выполнении мис-

сии по улучшению качества жизни населения и часто реализуется в рамках программ социального туризма, в связи с чем сформировался обширный опыт правового регулирования применения различных форм детского и юношеского туризма.

В Конвенции о правах ребенка (принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.) определяются право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития (статья 27), право ребенка на отдых и досуг (пункт 1 статьи 31). Также фиксируется, что государства-участники «содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности, досуга и отдыха» (пункт 2 статьи 31) [2].

Учитывая международный опыт регулирования вопросов, касающихся отдельных видов туризма, в том числе детского и юношеского, следует отметить, что основная активность наблюдается в решении вопросов регулирования на уровне нормативных ведомственных документов (стандартов, положений, рекомендаций, решений ведомств) либо на уровне местного самоуправления. Национальные законы, регулирующие детский и юношеский туризм, принимают не так часто.

Однако в ряде стран существует положительный опыт государственной поддержки и регулирования отношений субъектов детского и юношеского туризма. Так, в Швейцарии исходят из того, что развитие детского и юношеского туризма должно осуществляться за счет общей стратегии по увеличению международной туристической привлекательности Конфедерации путем улучшения рамочных условий и инфраструктуры, расширения предложения и проведения по мере возможности привлекательной ценовой политики. Например, для учащихся средних школ организуются ежегодные выезды (длительностью 1–2 недели) в зимние и летние лагеря на тер-

ритории страны, причем такие выезды являются, как правило, обязательным элементом школьной программы [3]. С момента вступления в силу в 2012 г. Федерального закона «О поддержке инноваций, сотрудничества и накопления знаний в области туризма» в рамках государственной программы InnoTour реализуются проекты, направленные на поддержку развития туризма для детей и юношества:

1) Швейцарская ассоциация зимних видов спорта (Swiss Snowsports) разработала методические и дидактические стандарты для развития зимнего спортивного туризма для детей, что позволило совместить зимние путешествия с приобретением навыков в области зимнего спорта;

2) Швейцарский «Союз зимних спортивных инициатив» (Schneesportinitiative Schweiz) создал специальную платформу, предлагающую разнообразные ориентированные на юношеский зимний спорт туристические продукты для школ.

Особое внимание развитию детского и юношеского туризма уделяется в КНР. Положение в отношении детского и юношеского туризма содержится в Законе КНР «О туризме» от 25 апреля 2013 г.: «...несовершеннолетние лица пользуются льготами и привилегиями, определенными действующими законами и положениями» (статья 11). Планом развития туризма в КНР определены основные направления и мероприятия по поддержке и развитию детского и юношеского туризма. Это организация учебных и экскурсионных занятий для школьников и молодежи, летние и зимние лагеря и другие мероприятия, которые должны быть включены в программу повседневного нравственного, эстетического и физического воспитания учащихся начальной и средней школы и рассматриваться как основа для воспитания молодежи [3].

Подобные программы государственной поддержки детского и юношеского туризма реализуются и в других странах мира. Приоритетность развития детского и юношеского туризма на основе госу-

дарственной поддержки и регулирования связаны с реализацией концепции патриотического воспитания, популяризацией здорового образа жизни, необходимостью повышения уровня образования и культуры подрастающего поколения, формирования условий, обеспечивающих полноценное развитие личности. Правовое регулирование вопросов детского и юношеского туризма в государствах — участниках СНГ также является объектом пристального внимания.

В Стратегии развития сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма на период до 2020 года, утвержденной Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 20 ноября 2013 г., определяется целесообразность разработки и последующего использования общепризнанной терминологии в нормативных правовых документах государств — участников СНГ в области туризма. Подчеркивается также, что государства — участники СНГ стремятся к интенсификации туристских потоков, прежде всего на внутреннем (страны СНГ) и международном рынках, увеличению совместных проектов и программ в области туризма, которые призваны служить обеспечению их национальных интересов и развитию межгосударственного сотрудничества [4].

С позиций глобальной концепции устойчивого развития и гармонизации отношений детский и юношеский туризм представляется как средство развития глобального мышления у молодого поколения, потому что с его помощью может быть сформировано правильное отношение к истории, окружающей среде, культуре стран СНГ.

Специфика правового регулирования отношений в сфере детского и юношеского туризма обусловлена прежде всего следующими аспектами:

- субъектом отношений часто становятся несовершеннолетние граждане, выступающие в качестве непосредственных потребителей туристского продукта;
- заказчиком туристского продукта выступает лицо, заказывающее турист-

ский продукт от имени туриста и (или) представляющее его законные интересы.

Чаще всего этот статус несовершеннолетнего гражданина определяется так: человек, не достигший определенного возраста, с достижением которого закон связывает его полную дееспособность.

Таким образом, особенности реализации и защиты прав и свобод несовершеннолетних обусловлены рядом факторов, в том числе:

- а) физиологической и социально-психологической беспомощностью несовершеннолетних;
- б) полной либо частичной личной, психологической, экономической и правовой зависимостью от родителей (законных представителей, опекунов);
- в) недостаточностью обеспечения действующим отраслевым законодательством механизмов реализации прав и свобод несовершеннолетних граждан.

Эта специфика должна находить отражение в нормативно-правовых актах специального отраслевого регулирования (модельных законах и рекомендациях) государств — участников СНГ в области туризма.

Кроме того, детский и юношеский туризм — это большой недооцененный сегмент туристского рынка стран СНГ, способный приносить существенный доход как организаторам, так и дестинациям. Следовательно, поддержание и развитие детского и юношеского туризма в странах СНГ чрезвычайно важно в социальном и экономическом отношении. С одной стороны, детский и юношеский туризм способствует сохранению и гармонизации отношений, развитию традиций, патриотическому воспитанию подрастающего поколения. С другой стороны, поступление дополнительных денежных средств от детского и юношеского туризма окажет благотворное воздействие на экономическое развитие стран СНГ и формирование новой туристской инфраструктуры.

В 2004 г. на двадцать четвертом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ

был принят модельный закон «О детском и юношеском туризме» (постановление № 24-12 от 4 декабря 2004 года) [5]. Закон устанавливает основы для развития и реализации общегосударственной политики в области детского и юношеского туризма и призван способствовать созданию в государствах — участниках СНГ условий для всестороннего развития детского и юношеского туризма как эффективного средства воспитания, обучения, оздоровления, профессиональной ориентации, социальной адаптации учащихся, утверждения здорового образа жизни, эффективной системы непрерывного образования и развития личности. Для целей модельного закона приняты основные понятия: автономия учреждений дополнительного образования, государственный региональный и местный орган туризма, детский и юношеский туризм, дополнительное (внешкольное) образование, дополнительные образовательные услуги, образовательные учреждения, туристско-краеведческая деятельность, общественные объединения, учреждения дополнительного образования туристско-краеведческого профиля.

В модельном законе также рассмотрены принципы государственной политики в области детского и юношеского туризма, управление системой детского и юношеского туризма. Отмечено, что законодательство о детском и юношеском туризме определяет совокупность правоотношений между лицами (детьми, юношами и девушками), учреждениями и организациями, причастными к функционированию и развитию этой сферы, к организации здорового досуга. Предложены принципы управления, указаны функции региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Даны предложения по структуре туризма, в том числе предусмотрены создание общественных объединений и инструкторско-педагогическая работа с детьми и юношеством. Рассмотрены вопросы организации медицинского обеспечения, формирования системы туристско-спортивных званий

и разрядов. Особо описаны источники и порядок финансирования детского и юношеского туризма в образовательных учреждениях и учреждениях дополнительного образования, производственно-коммерческая деятельность и вопросы материально-технического обеспечения баз детского и юношеского туризма, отношения собственности — закрепления на праве оперативного управления сооружения, здания, оборудования, а также другого необходимого имущества туристского, физкультурно-спортивного, социального, культурного и иного назначения. Кроме того, рассмотрены вопросы международных отношений и внешнеэкономической деятельности.

С момента разработки положений модельного закона и его принятия прошло более 10 лет, многие государства — участники СНГ изменили или приняли новое туристское законодательство, в связи с изменением реалий жизни общества возникли правовые коллизии. Так, в Российской Федерации существенным шагом можно считать появление с 2015 г. в законодательном поле понятия «детский туризм», определяемого как туризм организованной группы несовершеннолетних туристов в сопровождении руководителя, который несет обязанности их законного представителя [6]. С 2012 г. действует Национальный стандарт Российской Федерации — ГОСТ Р 54605-2011 «Услуги детского и юношеского туризма» (Tourist services. Services for children's and youth tourism. General requirements) [7].

С учетом вышеперечисленных обстоятельств для целей гармонизации правового пространства, регулирующего этот вид деятельности в туризме, разработаны новые предложения (редакция) модельного закона.

Одновременно 4 декабря 2004 г. был принят модельный закон СНГ «О внешкольном образовании» [8]. В документе рассмотрена система внешкольного образования — образовательная подсистема, включающая в себя государственные, коммунальные, частные вне-

школьные учебные учреждения; другие учебные заведения как центры внешкольного образования во внеурочное и внеучебное время, кружки, секции, клубы, культурно-образовательные, спортивно-оздоровительные, научно-поисковые объединения на базе общеобразовательных учебных заведений, учебно-производственных комбинатов, профессионально-технических и высших учебных заведений I и II уровней аккредитации; клубы и объединения по месту жительства; культурно-образовательные, физкультурно-образовательные, спортивные и другие учебные заведения, учреждения; фонды, ассоциации, деятельность которых связана с функционированием внешкольного образования; соответствующие органы управления внешкольным образованием и научно-методические учреждения.

Позже МПА СНГ был принят модельный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в государстве» (постановление № 33-11 от 3 декабря 2009 г.) [9], в котором определены гарантии государства в отношении несовершеннолетних граждан. Государства — участники СНГ признают детство важным этапом жизни человека и исходят из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности. Приведение законодательства государств — участников СНГ в соответствие с международно-правовыми нормами повлекло существенные изменения в регулировании прав ребенка. В связи с этим в модельном законе установлены субъекты правоотношений и признаки, характеризующие специфику их правового положения:

— ребенок — лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия), если в соответствии с законодательством государства он не достигнет совершеннолетия ранее;

— дети, оставшиеся без попечения родителей;

— дети с ограниченными возможностями здоровья (дети-инвалиды);

— дети — жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, ситуаций насилия внутри страны, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий;

— дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев;

— дети, оказавшиеся в экстремальных условиях;

— дети — жертвы насилия;

— дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях;

— дети, проживающие в малоимущих семьях;

— дети с отклонениями в поведении;

— дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи;

— законные представители ребенка — родители, усыновители (удочерители), опекун, попечитель, приемный родитель, другие заменяющие их лица, осуществляющие в соответствии с законодательством государства заботу о ребенке, его образование и воспитание, защиту прав и интересов ребенка [9].

Модельным законом «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (принят на тридцать третьем пленарном заседании МПА СНГ постановлением № 33-15 от 3 декабря 2009 г.) [10] установлены правовые и организационные основы государственной политики и международного сотрудничества государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности детей с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, в том числе закрепленных в Конвенции о правах ребенка и модельном законе государств — участников СНГ «Об основных гарантиях прав ребенка в государстве».

Принципиальные положения, определяющие приоритеты развития детей и молодежи, были сформулированы в модельном законе «О воспитании детей

и молодежи», принятом МПА СНГ 14 мая 2009 г. [11]. Закон основывается на признании приоритетов норм международного права, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), в Конвенции о правах ребенка (1989 г.) и других документах ООН, определяет общие правовые и организационные принципы воспитания детей и молодежи в государствах — участниках СНГ и имеет целью создание необходимых условий для формирования систем воспитания детей и молодежи, ориентированных на развитие социально зрелой и творческой личности.

Таким образом, детский и юношеский туризм является приоритетным

направлением, эффективным и доступным средством физического и духовного воспитания и оздоровления, социальной адаптации детей, подростков и молодежи, утверждения здорового образа жизни, профессиональной ориентации, эффективной системы непрерывного образования и развития личности. В связи с этим развитие правового регулирования отношений в сфере детского и юношеского туризма будет способствовать созданию условий для наращивания туристского обмена между государствами — участниками СНГ и гармонизации отношений в долгосрочной перспективе.

Использованные источники

1. Соглашение о сотрудничестве в области туризма от 23 декабря 1993 г. // Единый реестр правовых и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=270> (дата обращения: 15.01.2018).

2. Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ (дата обращения: 10.10.2017).

3. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 32 (585). Серия: Основные проблемы социального развития — 148. Зарубежный опыт в сфере регулирования туристской деятельности // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.council.gov.ru/media/files/41d5a042de670efa9482.pdf> (дата обращения: 23.12.2017).

4. Стратегия развития сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в области туризма на период до 2020 года, утверждена Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств 20 ноября 2013 г. // Единый реестр правовых и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/>

[ru/index.html#reestr/view/text?doc=4070](http://index.html#reestr/view/text?doc=4070) (дата обращения: 08.10.2017).

5. О детском и юношеском туризме : модельный закон МПА СНГ // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2005. № 35. Ч. 2. С. 196.

6. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации № 123 в ред. от 2 марта 2016 г. № 49-ФЗ // Российская газета. 2016. 4 марта.

7. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/gost-r-54605-2011> (дата обращения: 15.04.2018).

8. О внешкольном образовании : модельный закон МПА СНГ // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2005. № 35. Ч. 2. С. 218.

9. Об основных гарантиях прав ребенка в государстве : модельный закон МПА СНГ // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2010. № 46. С. 142.

10. О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : модельный закон МПА СНГ // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2010. № 46. С. 190.

11. О воспитании детей и молодежи : модельный закон МПА СНГ // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2009. № 43. С. 167.

А. Д. Рудоквас

Перспективы создания единого правового пространства ЕАЭС в свете опыта гармонизации частного права в ЕС¹

Аннотация: Унификация и гармонизация права часто указываются как основные цели в официальных документах, опосредующих экономическую интеграцию государств — участников ЕАЭС. Это объясняется тем, что единообразное правовое регулирование общего рынка приводит к значительному уменьшению транзакционных издержек, что обуславливает стимулирование гражданского оборота на данном рынке. Опыт аналогичных процессов гармонизации права в ЕС демонстрирует как существующие для нее препятствия, так и возможные пути их преодоления.

Ключевые слова: унификация права, гармонизация права, Европейский союз, Евразийский экономический союз.

Об авторе

Антон Дмитриевич Рудоквас (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — профессор кафедры гражданского права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук; rudokvas@mail.ru

A. Rudokvas

Prospects of Creation of the Common Law Space of the Eurasian Economic Community in Light of the Experience of the Private Law's Harmonization in the European Union

Summary: Both unification and harmonization of law are often mentioned as basic goals in official documents related to the promotion of economic integration of the countries — members of the Eurasian Economic Community. It is explainable by the fact that the presence of a unified law at the area of a common market should provide an essential decrease of transaction costs, which in its turn would result in stimulation of trade on the given market. The experience of the same processes of harmonization of law in EU demonstrates as the existing obstacles for it, as possible ways to overcome them.

Keywords: unification of law, harmonization of law, European Union, Eurasian Economic Community

About The Author

Anton Rudokvas (St. Petersburg, Russian Federation) — Professor of the Civil Law Department of the St. Petersburg State University, Doctor of Juridical Sciences; rudokvas@mail.ru

Унификация и гармонизация права часто упоминаются как основные цели в официальных документах, опосредующих экономическую интеграцию стран — членов ЕАЭС. Это объясняется тем обстоятельством, что единообразное правовое регулирование общего рынка приводит к существенному уменьшению транзакционных издержек, что, в свою очередь, оборачивается стимулированием гражданского оборота на данном рынке.

При этом, несмотря на неоднократные заявления лидеров и представителей политической элиты ряда стран — членов ЕАЭС о нежелании выходить за рамки чисто экономического объединения и политизировать процессы интеграции в ЕАЭС, в отношении перспектив создания единообразного права мнения высказываются весьма оптимистичные.

Так, 25 апреля 2017 г. Председатель Коллегии Евразийской экономической

¹ Данная статья представляет собой текст одноименного доклада, сделанного автором на круглом столе «Евразийское и международное интеграционное право: проблемы и перспективы развития» в рамках V международного форума «Евразийская экономическая перспектива», который проходил 1 декабря 2017 г. в Санкт-Петербурге.

комиссии (ЕЭК) Т. С. Саркисян заявил на российском телевидении, в программе «Мнение», что «гармонизация нормативов и законодательства ЕАЭС займет два или три года».

Этот процесс действительно идет, в чем можно убедиться, ознакомившись с сообщениями СМИ. Совсем недавно — 18 сентября 2017 г. — распоряжением Правительства Российской Федерации № 1994-р был одобрен проект Соглашения о гармонизации законодательства государств — членов Евразийского экономического союза в сфере финансового рынка. Это соглашение призвано определить направления и методы гармонизации национального законодательства государств ЕАЭС в сфере надзорных требований и порядка осуществления надзора за участниками финансового рынка, обеспечения условий для взаимного признания лицензий, а также определения единых подходов к деятельности на финансовом рынке этих государств.

Причиной подготовки проекта соглашения была объявлена необходимость создания в рамках ЕАЭС общего финансового рынка, взаимного признания лицензий на деятельность в различных областях финансовых услуг (банковском секторе, страховом секторе, секторе услуг на рынке ценных бумаг), обеспечения недискриминационного доступа на финансовые рынки, совершенствования государственного регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке и гармонизации законодательства государств в финансовой сфере.

Однако обращают на себя внимание три важные детали. Во-первых, официальные лица практически не различают унификацию и гармонизацию права, воспринимая эти понятия как синонимы. Во-вторых, они всегда говорят об унификации *законодательства* и никогда — об унификации *права*. В-третьих, эти процессы упоминаются в основном в связи с продвижением единообразного права в сферах административного регулирования, которое осуществляется нормами публичного права.

Понятия «унификация» и «гармонизация» соотносятся следующим образом: первое предполагает единообразное регулирование в прямом смысле слова, а второе — «единство в многообразии», т. е. достижение единой цели различными путями, в выборе которых свободны адресаты данного процесса. Очевидно, что потребность в «гармонизации» возникает тогда, когда унификация по тем или иным причинам встречает сопротивление, хотя с наличием единой цели согласны все участники процесса.

Кроме того, унификация законодательства на самом деле не тождественна созданию единообразного права. Законодательство применяется, а значит, интерпретируется юристами, а ведь общеизвестна поговорка «два юриста — три мнения». То есть право — это не только законодательство, но и доктрина, и сложившаяся под ее влиянием судебная практика, а в конечном счете — и сформировавшееся в данном обществе правопонимание. Тенденция к формированию различных традиций толкования тождественных понятий в рамках различных национальных и региональных правовых культур — это константа истории права. В частности, в этом убеждают недавние примеры директивного навязывания правовым системам отдельных стран ЕС исторически чуждых им институтов. Имплантированные в доктринально чужеродную среду, такие «правовые трансплантаты» либо вовсе отторгаются ею, либо приобретают конфигурацию, не имеющую ничего общего с их первоначальным смыслом.

Характерным примером являются сомнительные результаты «трансплантации» в британский правопорядок континентальной доктрины «добросовестности» в договорных отношениях, осуществленной во исполнение «Европейской директивы о защите потребителей» 1994 г. [1]

Конечно, в этом смысле различия между странами ЕАЭС не так велики, как между членами ЕС, но игнорировать данное обстоятельство тоже нельзя.



Наконец, как показывает опыт того же Европейского союза, в сфере публичного права достигнуть единообразия директивными методами на основе международных договоров гораздо легче, чем в сфере частного права. Это объясняется и восприятием гражданского кодекса как одного из признаков национального суверенитета и национальной правовой традиции, и нежеланием обладающего значительными лоббистскими возможностями юридического сообщества страны воспринимать чуждые для него правовые конструкции.

На сайте Исследовательского центра частного права им. С. С. Алексеева при Президенте Российской Федерации можно найти информацию о том, что в 2013–2014 гг. в Центре был разработан проект Основ гражданского законодательства ЕврАзЭС. При этом на сайте выражено мнение, что поскольку следующим после ЕврАзЭС этапом евразийской интеграции стало создание Евразийского экономического союза и Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. предусматривает в том числе шаги по гармонизации законодательства государств-членов, то возможная модель гармонизации и унификации гражданского законодательства государств — членов ЕАЭС будет базироваться на опыте, наработанном в рамках ЕврАзЭС. То есть предполагается, что упомянутые Основы гражданского законодательства ЕврАзЭС так или иначе станут Основами гражданского законодательства ЕАЭС.

Однако, как известно, предложение российских политиков о создании такой Евразийской межпарламентской ассамблеи, которая не просто будет разрабатывать имеющие рекомендательный характер основы законодательства в базовых сферах правоотношений, а станет полноценным евразийским парламентом, наделенным законодательными и контрольными полномочиями по аналогии с Европарламентом и формируемым на основе прямых демократических выборов, пока не встретила поддержки у коллег из других государств — участников

ЕАЭС. Это заставляет усомниться в возможности практической имплементации Основ гражданского законодательства ЕАЭС в ближайшей перспективе.

Между тем, наличие плюрализма национальных систем частного права в рамках общего рынка регионального объединения лишь отчасти компенсируется наличием международных соглашений. В очень многих случаях при осуществлении трансграничной торговли и иных видов экономической деятельности стороны вынуждены принимать в качестве права, применимого к их отношениям, право страны происхождения контрагента либо какое-то иное право (например, очень популярное при заключении международных коммерческих контрактов английское право). Данное обстоятельство существенно повышает издержки на юридическое сопровождение трансграничных сделок и отпугивает от международной экономической деятельности акторов рынка, в особенности — малый и средний бизнес, который не располагает ресурсами, достаточными для оплаты услуг юристов, хотя при наличии Интернета вполне мог бы сам выходить на рынки других стран, минуя посредников.

В этом смысле очень интересен опыт ЕС, столкнувшегося с теми же проблемами более 20 лет назад, но до сих пор не нашедшего их решения, несмотря на более глубокую, чем в ЕАЭС, степень интеграции.

Знаменательно, что понятие «гармонизация» права в европейской юридической литературе вошло в обиход с конца прошлого века, постепенно замещая собой понятие «унификация», хотя общий рынок ЕС объективно нуждается именно в единообразном правовом регулировании имущественных отношений.

Первоначально Европейский парламент в своих резолюциях провозгласил цель создания Гражданского кодекса ЕС для достижения единообразного правового регулирования общего рынка. Однако эта идея встретила ожесточенное сопротивление отдельных государств,

юридические сообщества которых отстаивают первенство национальной правовой традиции и государственного суверенитета.

В результате возникла концепция, согласно которой сначала необходимо «гармонизировать» национальные цивилистические доктрины, а потом вернуться к идее унификации гражданского права в Европе. В таком случае эта идея не столкнется с враждебностью юридического сообщества.

Было решено, что противоречия между родственными, но не идентичными национальными правовыми порядками необходимо преодолевать на основе сравнительной оценки опыта, накопленного национальными правовыми системами, сквозь призму актуальных тенденций развития европейской и международной юридической мысли и «экономического анализа права».

С этой целью при поддержке ЕС была создана сеть интернациональных исследовательских групп по разработке общих принципов отдельных сфер частного права. Так увидели свет Принципы европейского договорного права, Принципы европейского права траста, Принципы европейского деликтного права, Принципы европейского права банкротства, Принципы европейского семейного права и др. [подробнее см.: 2].

Вслед за ними под разными названиями появились и первые проекты Гражданского кодекса ЕС. Эти «принципы» и проекты рассматриваются разработчиками и их спонсорами как фактор, способствующий гармонизации права в долгосрочной перспективе. Они создают общую концептуальную инфраструктуру для законодательства стран Европейского союза. Это позволяет выявить и проблематизировать недостатки национальных законодательств, наладить постоянный профессиональный диалог между юристами разных стран. В то же время имеющиеся наработки при необходимости могут быть использованы для создания Гражданского кодекса ЕС. Его прообразом уже стали

подготовленные благодаря объединенным усилиям нескольких интернациональных исследовательских групп Модельные правила европейского частного права (Draft Common Frame of Reference) [3].

Они отражают последние достижения юридической мысли, сравнительного правоведения, поэтому уже сейчас учитываются при модернизации гражданских кодексов отдельных стран Европы и таким образом способствуют гармонизации различных национальных систем частного права, их постепенной и органичной ассимиляции. Для многих европейских юристов становится привычным рассмотрение национального права сквозь призму этих «принципов» и иностранного опыта, что способствует проникновению «гармонизирующего метода интерпретации» национального законодательства в судебную практику и, что еще важнее в долгосрочной перспективе, в юридическое образование.

На этой основе обсуждается и идея создания «европейского договорного права» (охватывающего и смежные институты) как optional instrument, то есть права, которое может быть избрано договаривающимися сторонами в качестве права, применимого к их договору, подобно тому как сейчас они могут избрать для этой цели тот или иной национальный правовой порядок.

Предполагается, что техническое совершенство такого права приведет в перспективе к его доминированию в регулировании гражданского оборота по воле самих участников, без ограничения суверенитета стран — членов ЕС в сфере регулирования гражданско-правовых отношений и без властного ущемления национальных правовых традиций [подробнее см.: 4, 5].

Такая реформа позволила бы достичь желаемого эффекта — реального и очень существенного количественного и качественного роста трансграничной экономической деятельности внутри Европейского союза. Хотя пока данная идея не нашла воплощения ввиду явного внутри-



политического кризиса в ЕС в последние годы, этот опыт и его практическое зна-

чение имеет смысл учесть при продвижении правовой интеграции в ЕАЭС.

Использованные источники

1. Teubner G. Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences // *The Modern Law Review*. 1998. Vol. 61. P. 11–32.

2. Циммерман Р. На пути к Гражданскому кодексу Европы? // *Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации*. 2007. № 9. С. 2–11.

3. Модельные правила европейского частного права / пер. с англ.; науч. ред. Н. Ю. Рассказова. М., 2013.

4. Фон Бар К., Клив Э., Варул П. Предисловие к российскому изданию // *Модельные правила европейского частного права* / пер. с англ.; науч. ред. Н. Ю. Рассказова. М., 2013. С. 17–47.

5. Max Planck Institute for Comparative and International Private Law: Policy Options for Progress Towards a European Contract Law: Comments on the issues raised in the Green Paper from the Commission of 1 July 2010, COM (2010) 348 final // *Rechts Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, Band 75 (2011), Heft 2 (April). S. 373–438.

А. Н. Сухаренко

Противодействие киберугрозам в России: состояние, динамика и тенденции

Аннотация: Расширение сфер применения новых информационных технологий, являясь фактором развития экономики и совершенствования функционирования государственных институтов, одновременно порождает новые информационные угрозы. Возможности трансграничного оборота информации все чаще используются для достижения криминальных и иных противоправных целей в ущерб международной и национальной безопасности. Внедрение передовых технологий без увязки с обеспечением информационной безопасности существенно повышает вероятность проявления криминальных угроз. Для минимизации киберугроз Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 194-ФЗ была введена уголовная ответственность за причинение вреда объектам критической информационной инфраструктуры. Данная новелла дополняет собой главу 28 Уголовного кодекса РФ «Преступления в сфере компьютерной информации». В свою очередь Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 111-ФЗ ужесточил уголовную ответственность за мошенничество с использованием электронных средств платежа и хищение денежных средств с банковских счетов.

Ключевые слова: информационная безопасность, угроза, киберпреступность, инфраструктура.

Об авторе

Александр Николаевич Сухаренко (Владивосток, Российская Федерация) — директор «Центра изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности РФ» (г. Владивосток), независимый антикоррупционный эксперт (свидетельство Министерства юстиции РФ об аккредитации № 2740 от 24 мая 2017 г.); sukharenko@mail.ru

A. Sukharenko

Counteraction to Cyber Threats in Russia: State, Dynamics and Trends

Summary: Expanding the scope of application of new information technology, being a factor in the development of the economy and improving the functioning of state institutions, simultaneously generates new information threats. Opportunities for cross-border circulation of information are increasingly used to achieve criminal and other unlawful purposes at the expense of international and national security. The introduction of advanced technologies without linking with information security significantly increases the likelihood of the appearance of criminal threats. To minimize cyber threats, Federal Law № 194-FZ of July 26, 2017 criminalized the infliction of harm to critical information infrastructure facilities. This novel complements Chapter 28 of the Russian Criminal Code (Crimes in the field of computer information). In turn, the Federal Law of April 23, 2018 № 111-FZ toughened criminal liability for fraud using electronic means of payment and the theft of funds from a bank account.

Keywords: information security, risk, cybercrime, infrastructure.

About the Author

Alexander Sukharenko (Vladivostok, Russian Federation) — Director of the New Challenges and Threats to National Safety Study Center (Vladivostok), independent anti-corruption expert registered by Ministry of Justice of Russian Federation; sukharenko@mail.ru

Состояние информационной безопасности России характеризуется постоянным повышением сложности, увеличением масштабов и ростом скоординированности кибератак на объекты критической информационной инфраструктуры¹. В связи с этим основными направлениями

обеспечения информационной безопасности (ИБ) в данной области являются: повышение защищенности критической информационной инфраструктуры и устойчивости ее функционирования, развитие механизмов обнаружения и предупреждения информационных угроз

¹ По данным Совета Безопасности Российской Федерации, в 2016 г. было зафиксировано около 52,5 млн кибератак на веб-сайты госорганов (в 2015 г. — 14,4 млн). Цель большинства атак — получение информации ограниченного доступа и нарушение функционирования технических средств (Патрушев рассказал о росте числе хакерских атак на госресурсы в 2016 году // Интерфакс. 2017. 3 марта).



и ликвидации последствий их проявления, повышение защищенности граждан и территорий от последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных информационно-техническим воздействием на объекты критической инфраструктуры; повышение эффективности профилактики правонарушений, совершаемых с использованием информационных технологий, и противодействия таким правонарушениям (пункты 16, 23 Доктрины информационной безопасности РФ) [1].

В соответствии с госпрограммой «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р [2], развитию цифровой экономики препятствуют такие вызовы и угрозы, как рост масштабов киберпреступности, в том числе международной, наращивание возможностей внешнего технического воздействия на критическую информационную инфраструктуру, нехватка квалифицированных кадров в области информационной безопасности.

Одним из приоритетов Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 [3], также является комплексная защита информационной инфраструктуры, в том числе с использованием государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий кибератак на информационные ресурсы.

В последние годы на территории России наблюдается динамичный рост числа преступлений, совершенных с использованием компьютерных или телекоммуникационных технологий (преимущественно мошенничество и кражи). В 2017 г. было зарегистрировано 90,5 тыс. таких преступлений (в 2016 г. — 65,9 тыс., в 2015 г. — 43,8 тыс.) [4]. В первом квар-

тале 2018 г. количество преступлений данного вида увеличилось на 92,8% (до 36,4 тыс.) [5]. Существующие правила эксплуатации киберпространства позволяют обеспечивать анонимность действий и существенно осложняют идентификацию пользовательского оборудования преступников. Большинство киберпреступлений совершается с использованием вредоносных программ, а также специфических возможностей операционных систем, позволяющих получить удаленный доступ к информационным ресурсам.

Согласно опросу Национального агентства финансовых исследований (НАФИ), почти половина из 500 опрошенных компаний сталкивались с различными киберугрозами. Финансовые потери понесли 22% из них. Чаще всего руководители сообщали о заражении вирусами рабочих компьютеров сотрудников, в том числе с последующим вымогательством денег (20%), взломе почтовых ящиков (12%) и кибератаках на веб-сайт компании (10%). С интернет-мошенничеством сталкивались 7% респондентов, с несанкционированным доступом к информации — 3%, а с кражей персональных данных клиентов — 2%. Средняя сумма убытков одной компании достигла 300 тыс. руб., а суммарные финансовые потери бизнеса от кибератак — почти 116 млрд руб.²

Между тем, согласно опросу международной консалтинговой компании *PricewaterhouseCoopers* (PwC), 40% из 248 российских компаний (44% — в мире) признали отсутствие общей стратегии информационной безопасности. В 48% компаний нет программы обучения сотрудников, направленной на повышение уровня их осведомленности в данной области, а у 56% не отработан процесс реагирования на кибератаки. В способности найти хакеров полностью уверены лишь 19% респондентов (39% — в мире).

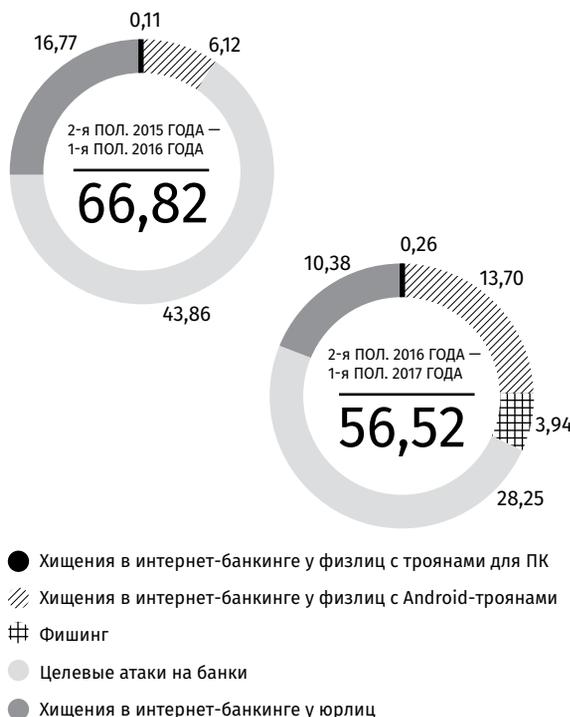
² Российские компании потеряли не менее 116 млрд руб. от кибератак в 2017 г. Размер потерь был определен как сумма средневзвешенных сумм заявленных убытков в зависимости от размера компании (по численности сотрудников и обороту) и видов кибератак // Аналитический центр НАФИ. URL: <https://nafii.ru/analytics/rossiyskie-kompanii-poteryali-ne-menee-116-mlrd-rublej-ot-kiberatak-v-2017-godu/> (дата обращения: 20.12.2017).

Почти четверть респондентов назвали основной причиной киберинцидентов использование незащищенных мобильных устройств, второе место занял «фишинг» (кражи паролей, номеров кредитных карт, банковских счетов и другой конфиденциальной информации) [6].

Расширение сферы безналичных расчетов повлекло за собой возникновение своеобразной криминальной индустрии, необходимой для совершения несанкционированных операций по переводу денежных средств, в том числе с использованием платежных карт [7]. По данным Центробанка (ЦБ) России, в 2017 г. количество незаконных операций, совершенных с использованием платежных карт, достигло 317,1 тыс. (в 2016 г. — 296,7 тыс.), а объем материального ущерба — 961,3 млн руб. (в 2016 г. — 1,08 млрд руб.). Средняя сумма одной такой транзакции составила 3 тыс. руб. (в 2016 г. — 3,7 тыс. руб.). Доля трансграничных хи-

щений составила 44% от общего объема всех несанкционированных операций. Возникают проблемы и у корпоративных клиентов. В 2017 г. банки сообщили о 841 покушении на хищение средств со счетов юридических лиц с использованием систем ДБО (в 2016 г. — 717) на общую сумму 1,5 млрд руб. (в 2016 г. — 1,8 млрд руб.) (рис. 1). Поскольку компании не ограничены в лимитах операций, масштабы хищений у них гораздо выше — от 100 тыс. руб. до 10 млн руб. (рис. 2). Не менее половины похищенного было заблокировано до того, как киберпреступники успели вывести денежные средства из банковской системы. Основной целью злоумышленников являются не корпорации, а малый и средний бизнес. Подавляющее большинство несанкционированных транзакций осуществляется посредством сети Интернет или мобильных устройств. В качестве причин таких операций в ЦБ называют

КАК МЕНЯЛИСЬ НАПРАВЛЕНИЯ ХИЩЕНИЙ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ (\$ млн) ИСТОЧНИК: GROUP-IB



КОЛИЧЕСТВО И ОБЪЕМ НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ ОПЕРАЦИЙ ИСТОЧНИК: ФИНСЦЕРТ, БАНК РОССИИ

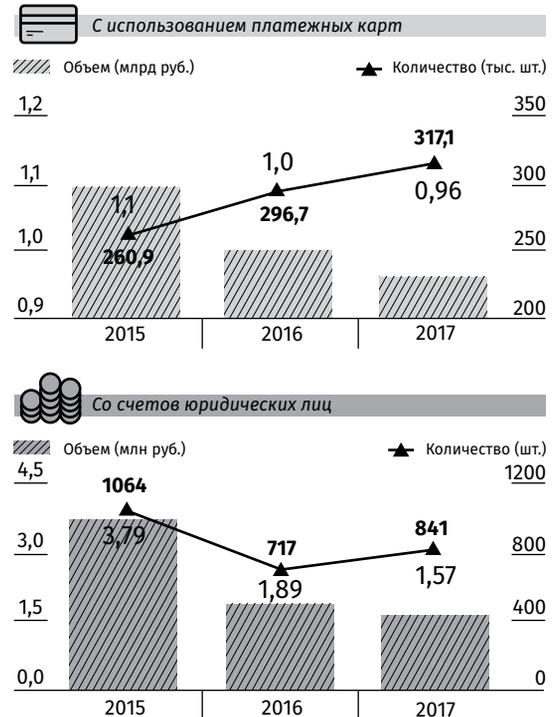
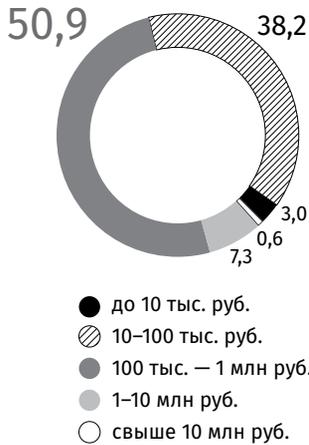


Рис. 1. Динамика хищений с платежных карт и счетов юридических лиц

ОБЪЕМЫ НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ ОПЕРАЦИЙ, ПРОВЕДЕННЫХ СО СЧЕТОВ ЮРЛИЦ (%)

ИСТОЧНИК: ФИНЦЕРТ, БАНК РОССИИ



ПРИЧИНЫ СОВЕРШЕНИЯ НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ ОПЕРАЦИЙ СО СЧЕТОВ ЮРЛИЦ (%)

ИСТОЧНИК: ФИНЦЕРТ, БАНК РОССИИ



Рис. 2. Объемы и причины хищений со счетов юридических лиц

* ЭСП — электронное средство платежа

воздействие вредоносного кода и побуждение владельца электронного средства платежа к совершению операции путем обмана и злоупотребления доверием [8].

В июне 2015 г. на базе Главного управления безопасности и защиты информации ЦБ России был создан Центр мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере (FinCERT). Основные задачи FinCERT: анализ данных о кибератаках и подготовка аналитических материалов, дача рекомендаций в области обеспечения защиты информации при осуществлении денежных переводов, организация и координация обмена информацией между правоохранными органами и финансовыми организациями [9]. В настоящее время участниками FinCERT являются 475 организаций.

Несмотря на столь динамичный прирост числа киберпреступлений, количество лиц, ежегодно привлекаемых к уголовной ответственности за их совершение, остается незначительным. Так, из

15,5 тыс. преступлений в сфере компьютерной информации, зарегистрированных в 2011–2017 гг., нераскрытыми остались 3,2 тыс. При этом правоохранным органам удалось выявить всего 3,7 тыс. киберпреступников (табл. 1) [10]. Не изменилась ситуация и в 2018 г.: в первом квартале из 592 зарегистрированных киберпреступлений (+ 25,7% к аналогичному периоду 2017 г.) было раскрыто всего 118 (–34,8%). При этом количество выявленных злоумышленников снизилось на 40% (до 45 человек) [5].

Не внушает оптимизма и сложившаяся судебная практика. По данным Судебного департамента при Верховном Суде России, в период с 2013 г. по 2017 г. за совершение преступлений в сфере компьютерной информации были осуждены немногим более 1,2 тыс. человек. Большая часть из них получила условные сроки лишения свободы³.

Не изменила ситуацию и статья 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации», введенная в Уголов-

³ Форма № 10-а Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса РФ за 2013–2017 гг.

Таблица 1. Динамика количества компьютерных преступлений (глава 28 УК РФ), зарегистрированных в 2011–2017 гг.

Год	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего	2698	2820	2563	1739	2382	1748	1883
Не раскрыто	317	315	280	334	543	790	1031
Выявлено лиц, их совершивших	576	633	634	539	575	467	357

ный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ [11]. Наказание в соответствии с частями 2 и 3 статьи 159.6 УК было ужесточено Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 325-ФЗ [12]. В вышеуказанный период по данной статье было осуждено всего 549 человек⁴. Данное обстоятельство свидетельствует о высокой латентности мошенничеств, совершаемых в российском сегменте сети Интернет.

Для минимизации масштабов киберугроз был принят Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» (вступил в силу 1 января 2018 г.) [13], который устанавливает организационно-правовые основы обеспечения безопасности критической инфраструктуры с целью ее устойчивого функционирования, определяет права и обязанности ее владельцев, а также полномочия госорганов в указанной сфере.

Под безопасностью критической информационной инфраструктуры (КИИ) понимается состояние защищенности критической информационной инфраструктуры, обеспечивающее ее устойчивое функционирование при проведении в отношении нее компьютерных атак.

Государственная система обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ представляет

собой единый территориально распределенный комплекс, включающий силы и средства, предназначенные для обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и реагирования на компьютерные инциденты.

Согласно закону компьютерная атака — целенаправленное воздействие программных и (или) программно-аппаратных средств на объекты КИИ, сети электросвязи, используемые для организации взаимодействия таких объектов, в целях нарушения и (или) прекращения их функционирования и (или) создания угрозы безопасности обрабатываемой ими информации. Компьютерный инцидент — факт нарушения и (или) прекращения функционирования объекта КИИ, сети электросвязи, используемой для организации взаимодействия таких объектов, и (или) нарушения безопасности обрабатываемой таким объектом информации, в том числе произошедший в результате компьютерной атаки.

К объектам КИИ относятся информационные системы и информационно-телекоммуникационные сети госорганов, а также автоматизированные системы управления технологическими процессами в оборонной промышленности, здравоохранении, науке, связи, на транспорте, в кредитно-финансовой сфере, энергетике и в ряде отраслей промышленности (топливной, атомной, ракетно-космической, металлургической, химической, горнодобывающей). Закон также под-

⁴ Форма № 10-а Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса РФ за 2013–2017 гг.

разделяет объекты КИИ на категории по социальной, политической, экономической значимости, а также значимости для обеспечения обороноспособности, безопасности государства и правопорядка, а также предусматривает создание реестра таких объектов и устанавливает требования по обеспечению их безопасности с учетом категорий.

Субъекты КИИ (собственники или лица, пользующиеся объектами КИИ на праве аренды или ином законном праве) обязаны:

1) незамедлительно информировать о компьютерных инцидентах уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (ФОИВ), а также Центробанк (в случае, если субъект КИИ осуществляет деятельность в финансово-кредитной сфере) в установленном порядке;

2) оказывать содействие должностным лицам уполномоченного ФОИВ в обнаружении, предупреждении и ликвидации последствий компьютерных атак, установлении причин и условий возникновения компьютерных инцидентов;

3) в случае установки на объектах КИИ средств, предназначенных для обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и реагирования на компьютерные инциденты, обеспечивать выполнение порядка, технических условий установки и эксплуатации таких средств, их сохранность.

Наряду с этим субъекты значимых объектов КИИ обязаны:

1) соблюдать требования по обеспечению безопасности значимых объектов КИИ, установленные уполномоченным ФОИВ;

2) выполнять предписания должностных лиц ФОИВ об устранении нарушений в части соблюдения требований по обеспечению безопасности значимого объекта КИИ;

3) реагировать на компьютерные инциденты в порядке, утвержденном ФОИВ, принимать меры по ликвидации послед-

ствий компьютерных атак, проведенных в отношении значимых объектов КИИ;

4) обеспечивать беспрепятственный доступ должностным лицам ФОИВ к значимым объектам КИИ при реализации ими своих полномочий.

Основными задачами системы безопасности значимых объектов КИИ, создаваемой их субъектами, являются:

1) предотвращение неправомерного доступа к информации, обрабатываемой значимым объектом КИИ, ее уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления и распространения, а также иных неправомерных действий;

2) недопущение воздействия на технические средства обработки информации, в результате которого может быть нарушено и (или) прекращено функционирование значимого объекта КИИ;

3) восстановление функционирования значимого объекта критической информационной инфраструктуры, обеспечиваемого в том числе за счет создания и хранения резервных копий необходимой для этого информации;

4) непрерывное взаимодействие с Государственной системой обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации (ГосСОПКА)⁵, созданной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 января 2013 г. № 31 [14].

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 2017 г. № 620 [15], ответственной за обнаружение и предотвращение кибератак на российские сети с 2018 г. будет Федеральная служба безопасности (ФСБ). Указ закрепляет за ней полномочия по обеспечению работы ГосСОПКА, схема которой представлена на рис. 3. Основными задачами ГосСОПКА являются: прогнозирование киберситуации в стране, обеспечение сотрудничества операторов

⁵ Подробнее см.: Выписка из концепции государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации // TADVISER. URL: http://www.tadviser.ru/images/d/db/Vipiska_iz_koncepcii.pdf (дата обращения: 09.11.2017).

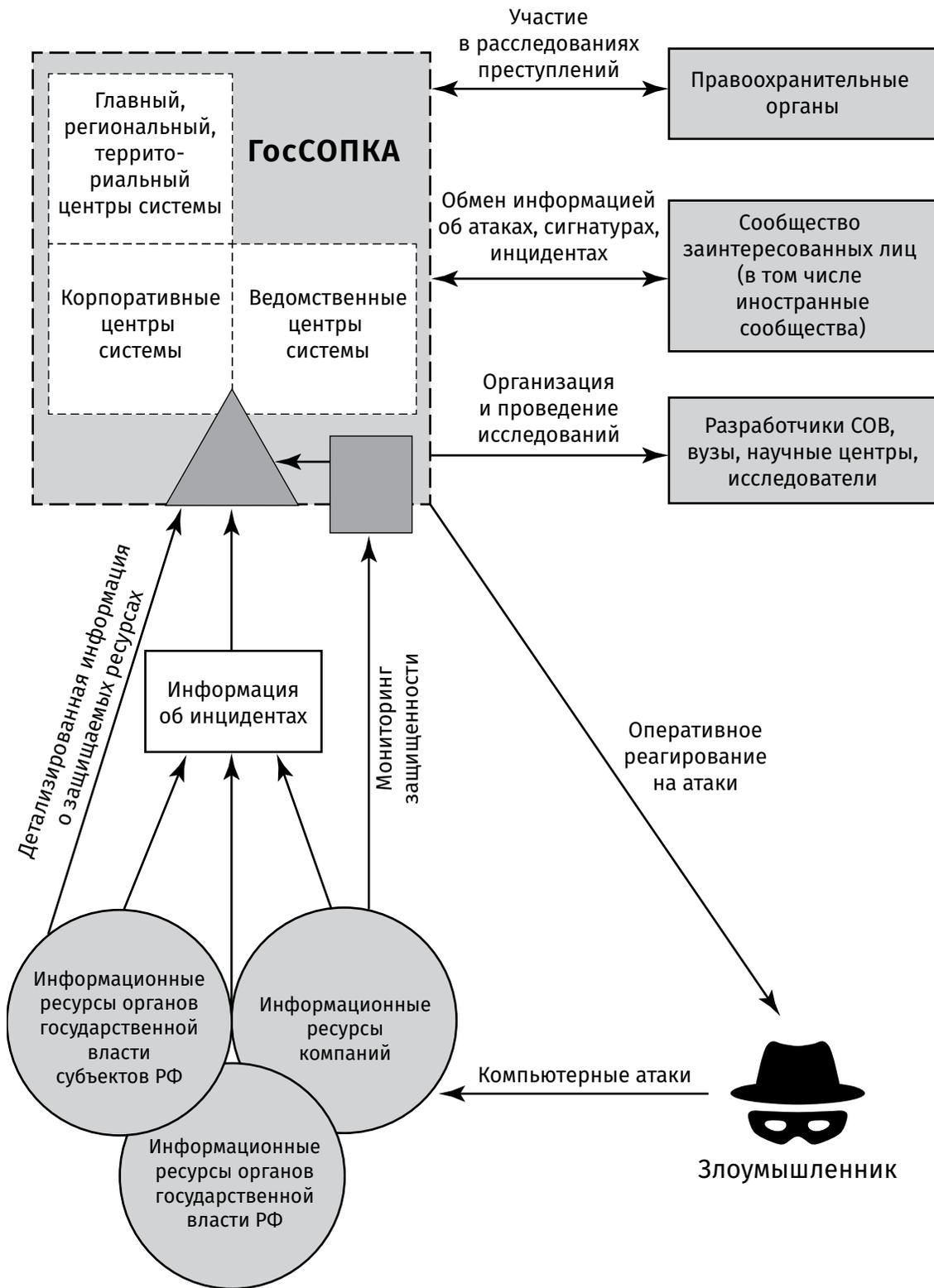


Рис. 3. Схема работы ГосСОПКА



связи и владельцев информационных ресурсов, контроль защищенности информационных ресурсов и установление причин киберинцидентов. Помимо обеспечения функционирования ГосСОПКА, ФСБ будет заниматься формированием и реализацией государственной научно-технической политики в сфере борьбы с кибератаками, а также разрабатывать методические рекомендации по их обнаружению, предупреждению, по установлению их причин и ликвидации последствий.

Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 194-ФЗ [16] была введена уголовная ответственность за причинение вреда объектам КИИ. Согласно статье 274.1 Уголовного кодекса Российской Федерации создание программ для ЭВМ, которые заведомо предназначены для неправомерного доступа к объектам КИИ, наказывается принудительными работами на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет либо лишением свободы на срок от двух до пяти лет со штрафом в размере от 600 тыс. руб. до 1 млн руб.

В свою очередь неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации, хранящейся в объектах КИИ, наказывается принудительными работами на срок до пяти лет со штрафом на сумму от 500 тыс. руб. до 1 млн руб. и ограничением свободы на срок до двух лет либо лишением свободы на срок от двух до шести лет со штрафом в размере от 500 тыс. руб. до 1 млн руб.

За нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки и передачи информации из объектов КИИ или автоматизированных сетей управления и сетей связи, отнесенных к КИИ, предусмотрены принудительные работы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности на срок до трех лет либо лишение свободы на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности на срок до трех лет.

В свою очередь Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 111-ФЗ (вступил в силу 4 мая 2018 г.) устанавливает уго-

ловную ответственность за мошенничество с использованием электронных средств платежа (например, электронных кошельков) и хищение средств с банковского счета. В частности, часть 3 статьи 158 «Кража» и часть 3 статьи 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» Уголовного кодекса Российской Федерации дополняются новым квалифицирующим признаком в виде хищения чужого имущества с банковского счета, а равно электронных денежных средств. За эти преступления может грозить наказание в виде лишения свободы на срок до шести лет.

Также вносятся поправки в статью 159.3 Уголовного кодекса Российской Федерации, которая теперь называется «Мошенничество с использованием электронных средств платежа». Согласно данной статье за хищение имущества, совершенное с использованием поддельного или принадлежащего другому лицу электронного средства платежа, в том числе кредитной, расчетной или иной платежной карты, путем обмана уполномоченного работника кредитной, торговой или иной организации, грозит наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет. Помимо этого, снижаются пороговые значения сумм крупного и особо крупного ущерба для преступлений, предусмотренных статьями 159.3 и 159.6 Уголовного кодекса Российской Федерации. Крупным будет признаваться ущерб, превышающий 250 тыс. руб., а особо крупным — 1 млн руб. (ранее: более 1,5 млн руб. и более 6 млн руб. соответственно) [17].

Кроме того, в январе 2018 г. Госдума приняла в первом чтении проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части противодействия хищению денежных средств)», внесенный Министерством финансов Российской Федерации. Целью законопроекта является защита денежных средств клиентов банков от несанкционированного списания, в том числе с использованием сети Интернет и устройств мобильной

связи. В случае его принятия Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» будет дополнен новой статьей — «Признаки совершения перевода денежных средств без согласия клиента и порядок действий оператора по переводу денежных средств при их выявлении». Законопроект закрепляет право банка на приостановление на срок до двух рабочих дней перевода денежных средств и использования электронных средств платежей (электронные кошельки, предоплаченные банковские карты, мобильные приложения) при выявлении признаков совершения перевода без согласия плательщика. В случае выявления таких признаков банк будет обязан незамедлительно проинформировать об этом клиента, который сможет подтвердить совершение операции либо заявить о ее незаконности. Документ также допускает возможность приостановки до пяти рабочих дней зачисления денежных средств на банковский счет получателя при получении от юридического лица уведомления о списании денежных

средств без его согласия. Реализация закона позволит снизить количество мошеннических операций, совершенных с использованием систем дистанционного банковского обслуживания (ДБО), повысить надежность банковских счетов и уровень доверия к банковской системе в целом [18].

В заключение остается добавить, что в качестве наиболее эффективных мер по противодействию киберпреступности эксперты Group-IB, ФРИИ и Microsoft выделяют следующие:

- повышение уровня киберграмотности (осведомленность об угрозах и способах защиты);
- обязательное раскрытие информации о киберинцидентах;
- совершенствование как международных процедур взаимной правовой помощи, так и национального законодательства о составах преступлений и процедурах расследования;
- расширение трехстороннего партнерства бизнеса, представителей рынка кибербезопасности и государства.

Использованные источники

1. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 // Российская газета. 2016. 6 декабря.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB7915v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 09.11.2017).
3. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201705100002> (дата обращения: 09.11.2017).
4. Состояние преступности в России за 2015–2017 гг. М. : ГИАЦ МВД России. С. 4.
5. Состояние преступности в России за январь — март 2018 г. М. : ГИАЦ МВД России. С. 4., 15–16.

6. Рожков Р. Компании не справляются с хакерами // Коммерсант. 2017. 9 ноября.
7. Сухаренко А. Скимминг вне закона // Безопасность бизнеса. 2015. № 4. С. 39–40.
8. Обзор несанкционированных переводов денежных средств за 2017 г. М. : ЦБ России. 2018. С. 4, 15.
9. Кантышев П. Центробанк среагирует на кибератаки // Ведомости. 2015. 30 июня.
10. Состояние преступности в России за 2011–2017 гг. М. : ГИАЦ МВД России. С. 15–16.
11. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ // Российская газета. 2012. 3 декабря.
12. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 325-ФЗ // Российская газета. 2016. 8 июля.



13. О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации : Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ // Российская газета. 2017. 31 июля.

14. О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 15 января 2013 г. № 31с // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36691> (дата обращения: 09.11.2017).

15. О совершенствовании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 2017 г. № 620 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http://pravo.](http://pravo.gov.ru/laws/acts/101/545048.html)

[gov.ru/laws/acts/101/545048.html](http://pravo.gov.ru/laws/acts/101/545048.html) (дата обращения: 20.02.2018).

16. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» : Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 194-ФЗ // Российская газета. 2017. 31 июля.

17. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 111-ФЗ // Российская газета. 2018. 25 апреля.

18. Комитет ГД поддержал проект о противодействии хищению с банковских счетов // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20180111/1512464391.html> (дата обращения: 11.02.2018).

В. Ю. Додонов

Государственные финансы Казахстана: тенденции и влияние на уровень жизни населения

Аннотация: В статье рассматривается ситуация в сфере государственных финансов Казахстана, сложившаяся в последние годы под влиянием сложных внешних условий, которые привели к необходимости реализации антикризисных программ и усилению патерналистской роли государства. На этом фоне произошло ухудшение ключевых параметров государственных финансов, в том числе выросли бюджетные расходы и дефицит, государственный долг, ускорилось расходование Национального фонда. Анализ тенденций изменения упомянутых параметров в контексте предстоящего бюджетного процесса на трехлетний период, а также взаимосвязь состояния государственных финансов с уровнем жизни населения Казахстана представлены в настоящей статье.

Ключевые слова: государственный долг, Национальный фонд, трансферты из Национального фонда, реальные доходы населения.

Об авторе

Вячеслав Юрьевич Додонов (Астана, Республика Казахстан) — главный научный сотрудник Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, доктор экономических наук; dodonov@mail.ru

V. Dodonov

Public Finance of Kazakhstan: Trends and Effects for Living Standards

Summary: The article examines the situation in the public finance sphere in Kazakhstan in recent years, complicated for the national economy by external shocks that led to the anti-crisis programs necessary and strengthen the paternalistic role of the state. Against this background, the key parameters of public finances worsened, including the growth of budget expenditures, deficit and public debt, also as acceleration of the National Fund spending. An analysis of trends in these parameters in the context of the forthcoming budgetary process for a three-year period, as well as the relationship between the state of public finances and the standard of living of the population of Kazakhstan, is presented in this article.

Keywords: the government debt, National Fund, National Fund transfers, real monetary income.

About the Author

Vyacheslav Dodonov (Astana, Kazakhstan) — Chief Researcher of the Kazakhstan Institute for Strategic Studies Under the President of the Republic of Kazakhstan, Doctor of Economical Sciences; dodonov@mail.ru

Ситуация в сфере государственных финансов Казахстана в течение последних лет, отличавшихся низкими ценами на нефть и вызванными ими проблемами, демонстрирует признаки системного ухудшения. Макроэкономический прогресс, достигнутый в 2017 г., сопровождался инерционным нарастанием проблем в бюджетном процессе и смежных сферах государственных финансов. При этом текущее бюджетное законодательство (Закон Республики Казахстан

«О республиканском бюджете на 2018–2020 годы») предполагает формирование предпосылок дальнейшего осложнения ситуации, что особенно тревожно на фоне постепенного снижения уровня жизни населения и значительного влияния бюджетного процесса на реальные доходы населения страны. Рассмотрим подробнее основные сферы государственных финансов Казахстана и их влияние на ключевые показатели уровня жизни.

Бюджетная сфера

Тенденции, наблюдающиеся в бюджетном процессе Казахстана в последние годы, можно охарактеризовать как неблагоприятные в части роста дефицита и все большей нагрузки на Национальный фонд, трансферты из которого быстро росли с 2014 г. по 2017 г. Другой негативной тенденцией, пока что только потенциальной, является заметное сокращение объема бюджетных расходов, предусмотренное Законом Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2018–2020 годы», в соответствии с которым размер этих расходов в предстоящие три года будет ниже, чем в 2017 г. (рис. 1).

Это снижение в значительной мере обусловлено планируемым сокращением трансфертов из Национального фонда: в бюджете 2018 г. — в размере 2600 млрд тенге, в бюджете 2019 г. — 2300 млрд

тенге, в бюджете 2020 г. (и в последующие годы) — 2000 млрд тенге. Также предполагается, что размер дефицита республиканского бюджета, который в последние годы резко увеличился, достигнув в 2017 г. уровня в 1357 млрд тенге, должен существенно сократиться, и уже в текущем году он заложен в размере 640 млрд тенге. Однако показатели последних нескольких лет фиксировали противоположную тенденцию — неуклонный и быстрый рост как размера дефицита, так и трансфертов из Национального фонда, поэтому реальность параметров бюджета 2018 г. и последующих двух лет вызывает сомнения.

Проблематичность бюджетного процесса проявляется не только в росте абсолютных объемов дефицита и трансфертов из Национального фонда, но и в том, что эти параметры растут в от-

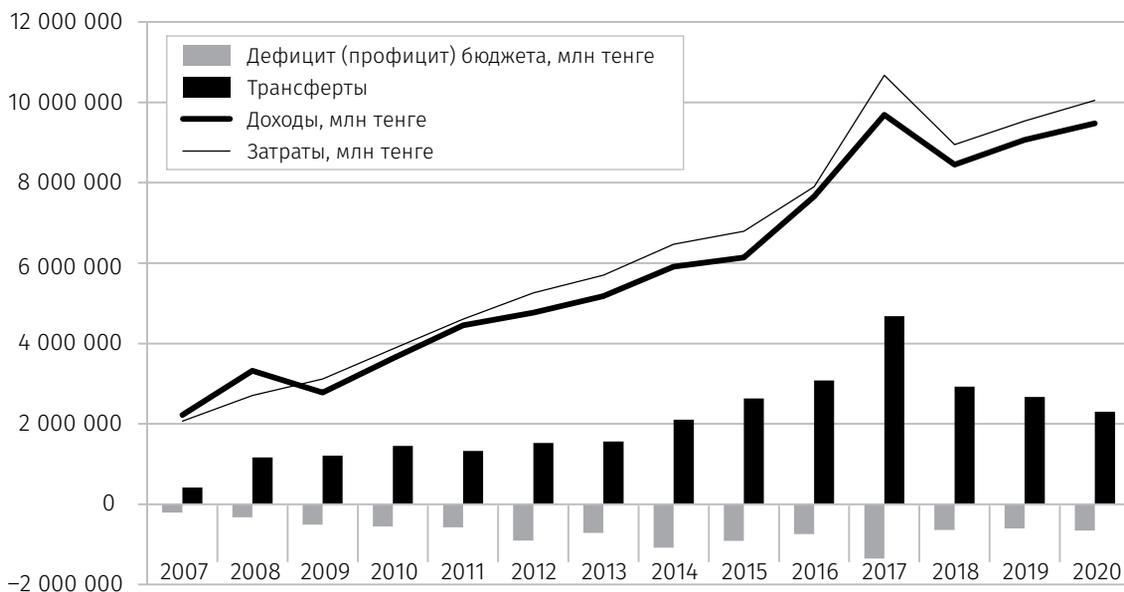


Рис. 1. Динамика основных показателей республиканского бюджета в 2007–2020 гг. (данные за 2018–2020 гг. приведены из Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2018–2020 годы»), млн тенге

Рассчитано по данным статистического бюллетеня Министерства финансов Республики Казахстан за 2010–2017 гг. URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/reports_fldr/statistical_bulletin_fldr (дата обращения: 26.02.2018).

носителем выражения — в сопоставлении с доходной частью бюджета в целом (рис. 2). После 2009 г. соотношение дефицита и доходов устойчиво превышает 10% (за исключением 2016 г.), в отдельные годы приближаясь к 20%. Еще более тревожной тенденцией является постоянный рост доли трансфертов из Национального фонда в доходах бюджета в 2013–2017 гг.: в последнем он достиг почти 50%. Это значит, что трансферты почти сравнялись по своему объему со всеми остальными источниками пополнения бюджета, а без них доходы были бы вдвое меньше.

В таких условиях планируемое резкое сокращение трансфертов с текущего года фактически поставит под вопрос выполнение государством своих бюджетных обязательств, что, скорее всего, потребует выделения дополнительных трансфертов, необходимость в которых проявится к середине года, когда станет ясно,

что удержать бюджетный процесс в запланированных параметрах не удастся.

Альтернативой росту трансфертов из Национального фонда могут быть рост дефицита и его финансирование за счет увеличения выпуска долговых ценных бумаг. Однако проблема роста государственного долга и так серьезно обострилась в последние годы, причем ее обострение непосредственно сказывается именно на бюджетном процессе. Увеличение государственного долга Казахстана, пока что относительно небольшого по международным меркам, тем не менее означает значительный рост расходов на его обслуживание, которые производятся из бюджета. И этот рост очень сильно ускорился за последние годы (рис. 3).

Если всего 10 лет назад расходы на обслуживание госдолга составляли лишь 2%, то в 2016 г. их удельный вес в затратах республиканского бюджета вырос

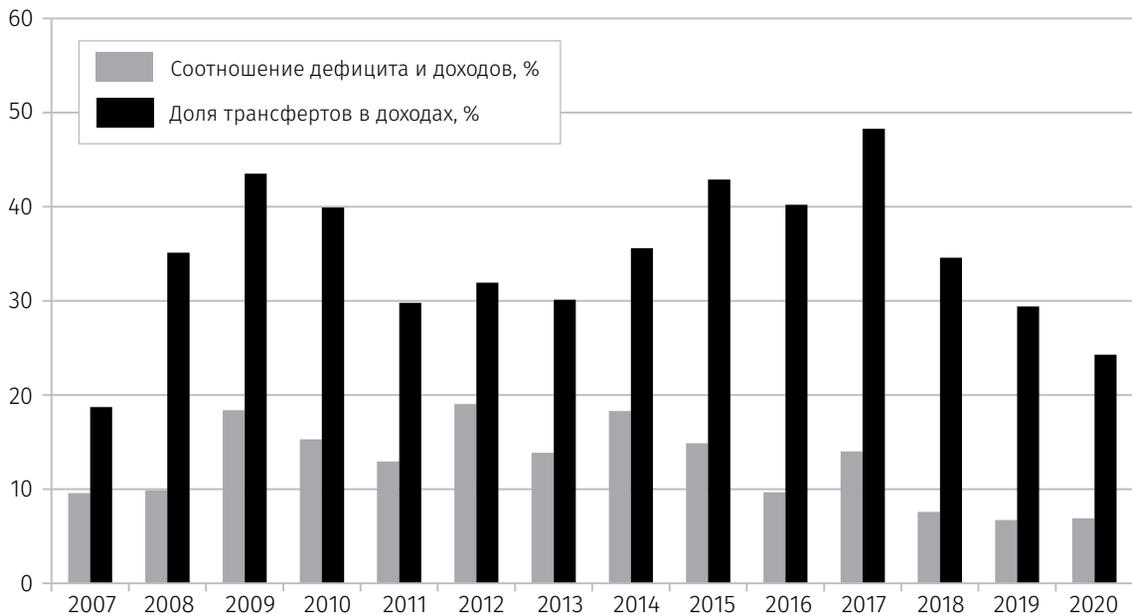


Рис. 2. Динамика роли дефицита и трансфертов в республиканском бюджете в 2007–2020 гг. (данные за 2018–2020 гг. приведены из Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2018–2020 годы»), %

Рассчитано по данным статистического бюллетеня Министерства финансов Республики Казахстан за 2010–2017 гг. URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/reports_fldr/statistical_bulletin_fldr (дата обращения: 26.02.2018).

до 6,6%. В 2017 г. произошло снижение, обусловленное сезонным фактором графика платежей, но в 2018–2020 гг. объем выплат и их удельный вес в расходах бюджета вновь резко возрастут, достигнув 7%. Отдельно нужно отметить тот факт, что с 2016 г. объем расходов на выплату госдолга приближается к размеру дефицита республиканского бюджета, а в 2019 г. должен превысить его. То есть обслуживание госдолга будет требовать так много средств, что сравняется по объему с дефицитом, и это произойдет впервые в истории бюджетного процесса Казахстана. На наш взгляд, резкий рост выплат в рамках обслуживания госдолга неизбежно приведет к увеличению бюджетного дефицита и выходу этого параметра за запланированные в Законе Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2018–2020 годы» пределы, причем это произойдет уже начиная с текущего года. Также очевидно, что резкий рост расходов на обслуживание госдолга

обусловит сокращение расходов на другие статьи в бюджете и усугубление проблем в бюджетном секторе экономики, который и так находится под давлением вследствие сокращения объемов расходов.

Подводя итог обзору проблем в сфере бюджетного процесса, можно сделать вывод о том, что эти проблемы, во-первых, уже начались и выражаются в сокращении размера государственного бюджета, несмотря на положительные макроэкономические результаты; во-вторых, они будут усугубляться в силу исчерпания Национального фонда, ставшего основным источником бюджетных доходов в последние три года; в-третьих, мощным фактором дестабилизации бюджетного процесса стал государственный долг и расходы бюджета по его обслуживанию, которые в перспективе нескольких лет будут предопределять высокий уровень бюджетного дефицита и ограничивать возможности расходов по другим статьям. В целом проблемы с государственным



Рис. 3. Изменение роли долгового фактора в бюджетном процессе Казахстана в 2007–2020 гг. (данные за 2018–2020 гг. приведены из Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2018–2020 годы»), млн тенге (если не указано иное)

Рассчитано по данным статистического бюллетеня Министерства финансов Республики Казахстан за 2010–2017 гг. URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/reports_fldr/statistical_bulletin_fldr (дата обращения: 26.02.2018).

ным бюджетом будут оказывать негативный экономический эффект, поскольку предполагаемое сокращение расходов означает сокращение совокупного спроса со стороны получателей бюджетных средств (как физических, так и юридических лиц), ограничение в возможностях

реализации государственных программ стимулирования экономики и необходимость наращивания государственного долга, последствием которого в долгосрочной перспективе может стать дестабилизация системы государственных финансов.

Наращивание государственного долга

Проблема государственного долга в Казахстане долгое время имела символический характер, поскольку и абсолютные, и относительные его параметры были низки, не влияли на макроэкономическую стабильность и не несли ей даже гипотетической угрозы в перспективе. В 2007 г. относительный размер государственного долга составлял всего 7,3% ВВП, а его обслуживание обходилось республиканскому бюджету в 1,6% от общего объема расходов. Однако за последнее десятилетие ситуация сильно изменилась. Два

мировых финансовых кризиса, вызвавшие обрушение цен на товарных рынках, обусловили необходимость реализации масштабных антикризисных программ, резкого роста государственных расходов и долга. В результате объем государственного и гарантированного государством долга многократно вырос как в валютном, так и в тенговом выражении (рис. 4), причем наиболее активным этот рост был в течение последних трех лет.

Как следствие, в настоящее время соотношение государственного долга

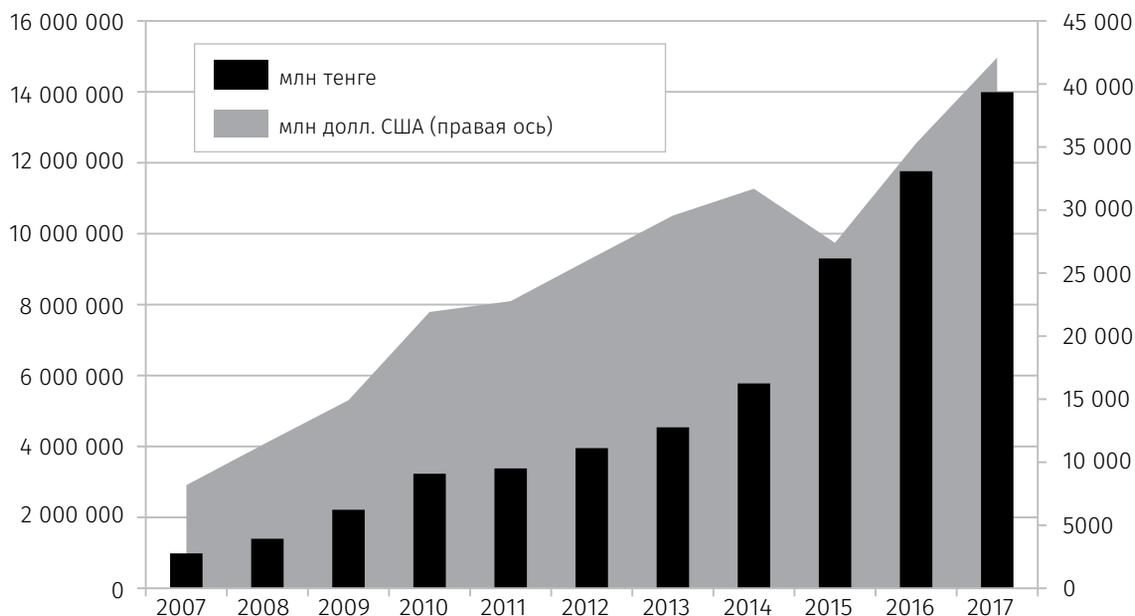


Рис. 4. Динамика наращивания государственного и гарантированного государством долга Республики Казахстан

Рассчитано по данным статистического бюллетеня Министерства финансов Республики Казахстан за 2010–2017 гг. URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/reports_fldr/statistical_bulletin_fldr (дата обращения: 26.02.2018).



Таблица 1. Динамика основных компонентов государственного долга Республики Казахстан в 2007–2017 гг.

	Сумма, млрд тенге										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Государственный долг	918	1330	2094	3137	3267	3828	4417	5655	9022	11437	13 504
Долг Правительства Республики Казахстан:	684	1016	1618	2222	2742	3627	4398	5613	8666	8877	10 193
внутренний	512	820	1289	1669	2080	2897	3615	4178	4349	4257	5624
внешний	172	195	329	553	661	730	784	1435	4316	4621	4569
Долг Национального Банка Республики Казахстан	229	312	473	900	510	186	4	27	354	2519	3183
Долг местных исполнительных органов Республики Казахстан	70	75	73	107	125	168	210	233	311	440	572
Всего государственный и гарантированный государством долг, долг по поручительствам государства	984	1398	2213	3230	3380	3947	4540	5778	9300	11761	13 988

и ВВП выросло до 26%, а на его обслуживание тратится почти 7% расходов республиканского бюджета. В значительной мере ускорение роста долга в последние три года было обусловлено падением курса тенге, в результате чего валютная часть долга резко увеличилась из-за ее переоценки. На внешний долг Правительства по итогам 2013 г. (до начала первого года падения сырьевых цен) приходилось 17,7% государственного долга, а по итогам 2017 г. этот показатель вырос до 34%, то есть почти в два раза. Более подробные данные по росту задолженности отдельных категорий государственных должников приведены в табл. 1.

По причине почти трехкратной девальвации тенге в период 2007–2017 гг. наибольший прирост в тенговом выражении продемонстрировал такой компонент государственного долга, как внешний долг Правительства (облигации

Министерства финансов и иные валютные обязательства), однако и другие компоненты также росли достаточно интенсивно, показав рост в тенге от 8- до 14-кратного (рис. 5). В валютном выражении, впрочем, государственный долг также увеличивался достаточно интенсивно, достигнув почти 10-кратного уровня по наиболее динамичному компоненту (внешний долг Правительства).

Прирост государственного долга за длительный период сам по себе не является серьезной проблемой, скорее, это преобладающая в настоящее время тенденция общемирового характера. Однако в Казахстане темпы этого роста значительно опережали темпы роста экономики и бюджета, в результате чего постоянно ухудшалось соотношение госдолга и ВВП, а также росла доля расходов бюджета на его обслуживание. Оба эти параметра имеют не отвлеченный характер, а непосредственно влияют на

Окончание табл. 1

	Сумма, млн долл. США										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Государственный долг	7631	11016	14113	21282	22015	25397	28756	31014	26577	34314	40635
Долг Правительства Республики Казахстан	5685	8410	10906	15075	18475	24059	28632	30782	25527	26635	30672
внутренний	4254	6792	8688	11323	14019	19218	23531	22912	12813	12772	16924
внешний	1431	1618	2218	3751	4456	4841	5101	7870	12715	13864	13748
Долг Национального Банка Республики Казахстан	1903	2586	3190	6103	3435	1235	23	147	1043	7557	9579
Долг местных исполнительных органов Республики Казахстан	586	618	493	726	843	1114	1369	1278	916	1319	1722
Всего государственный и гарантированный государством долг, долг по поручительствам государства	8177	11579	14914	21913	22773	26183	29558	31689	27396	35289	42091

Рассчитано по данным статистического бюллетеня Министерства финансов Республики Казахстан за 2010–2017 гг. URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/reports_fldr/statistical_bulletin_fldr (дата обращения: 26.02.2018).

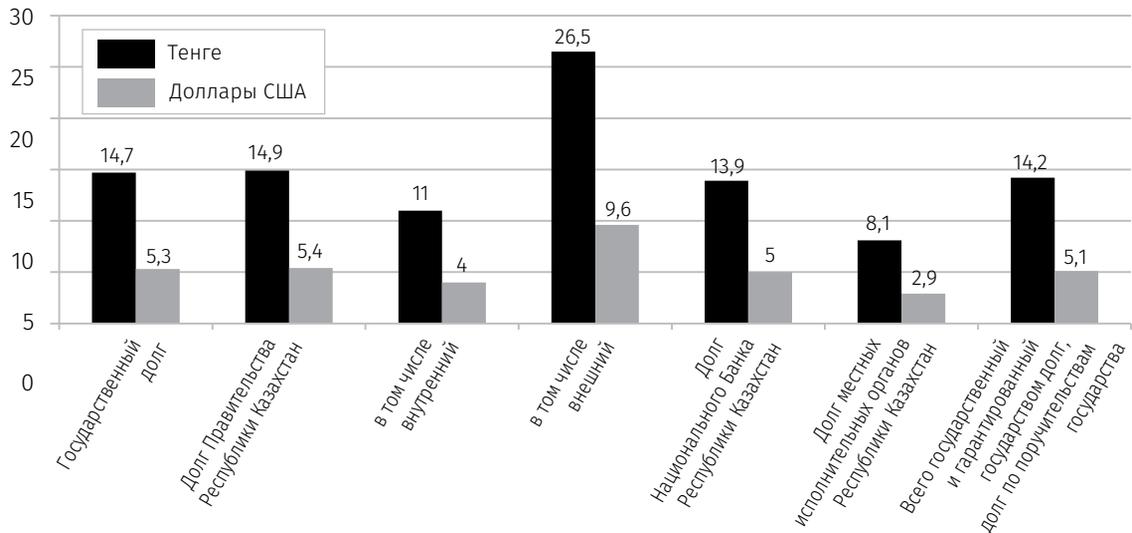


Рис. 5. Показатели прироста основных компонентов государственного долга Республики Казахстан в 2007–2017 гг., разы

Рассчитано по данным статистического бюллетеня Министерства финансов Республики Казахстан за 2010–2017 гг. URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/reports_fldr/statistical_bulletin_fldr (дата обращения: 26.02.2018).

ряд важных сфер экономики. Помимо бюджетных проблем, рассмотренных выше, рост госдолга в его внешней части ухудшает ситуацию с платежным балансом, поскольку ведет к росту оттока за рубеж капитала в рамках выплат процентов и основной суммы внешним кредиторам, что, в свою очередь, увеличивает давление на курс национальной валюты. Кроме того, параметры государственного долга отслеживаются рейтинговыми агентствами, и их ухудшение ведет к снижению суверенных кредитных рейтингов, которые обуславливают рост стоимости новых заимствований.

Перспективы ситуации с государственным долгом Казахстана, на наш взгляд, являются неблагоприятными. Положительным фактором в краткосрочной перспективе будет устойчивость тенге и его возможный рост на фоне увеличения экспортной выручки вследствие повышения нефтяных цен. Рост курса тенге позволит снизить тенговый экви-

валент внешнего долга. Однако остальные факторы не благоприятствуют ситуации с государственным долгом. Бюджетные проблемы и курс на сохранение средств Национального фонда будут обуславливать наращивание эмиссии облигаций для покрытия бюджетного дефицита, который вряд ли удержится в запланированных рамках. Общая ситуация на мировых долговых рынках, к которым привязана доходность казахстанских облигаций, характеризуется значительным ростом доходности на фоне ужесточения монетарной политики ФРС — этот фактор означает, что долговые инструменты придется выпускать под более высокие проценты, чем год-два назад, что приведет к ускорению роста долга. Наконец, в перспективе двух-трех лет Казахстан может столкнуться со снижением кредитных рейтингов из-за быстрого наращивания долга, что также выльется в повышение стоимости его обслуживания.

Истощение Национального фонда

Проблемы в сфере государственных финансов не ограничиваются бюджетным процессом и наращиванием государственного долга. Столь же сложна ситуация и с Национальным фондом, объем которого снижается четвертый год подряд: если в декабре 2014 г. он составлял 73,2 млрд долл., то в декабре 2015 г. — 63,4 млрд долл., в декабре 2016 г. — 61,2 млрд долл., а в декабре 2017 г. — 58,3 млрд долл.¹

Очевидной причиной сокращения объема Национального фонда является снижение нефтяных цен, поскольку в фонде аккумулируются налоги от компаний нефтяного сектора, объем которых прямо зависит от этих цен. Взаимосвязь между нефтяными ценами и объемом активов Национального фонда очень велика, что подтверждается как сравни-

тельной динамикой этих двух показателей (рис. 6), так и коэффициентом корреляции между ними, составляющим 0,97 за период 2007–2017 гг.

В то же время на состояние Национального фонда значительное влияние оказывает и объем расходования его средств, основным направлением которого является предоставление трансфертов государственному бюджету. Объем этих расходов вырос за 10 лет почти в четыре раза, тогда как объем поступлений в последние годы сокращается. Более детальные данные об основных параметрах формирования и использования Национального фонда приведены в табл. 2.

В этой таблице серым маркером выделены годы, в которые происходила сильная девальвация тенге. Этот фактор важен, так как он объясняет резкие скачки

¹ Международные резервы и активы Национального фонда РК // Национальный Банк Республики Казахстан: официальный интернет-ресурс. URL: <http://www.nationalbank.kz/?docid=285&switch=russian> (дата обращения: 28.02.2018).

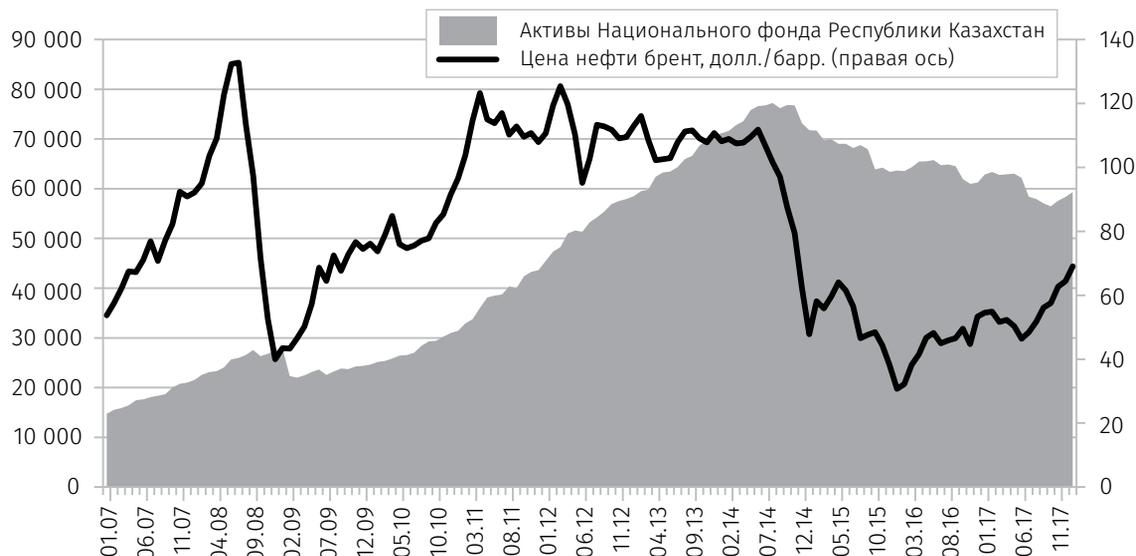


Рис. 6. Сравнительная динамика объема активов Национального фонда Республики Казахстан и цены нефти сорта «брент»

Рассчитано по данным из следующих источников:

- 1) Spot Prices (Crude Oil in Dollars per Barrel, Products in Dollars per Gallon) Data. U.S. Energy Information Administration website. URL: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_m.htm (дата обращения: 28.02.2018); 2) Национальный Банк Республики Казахстан. URL: <http://www.nationalbank.kz/?docid=285&switch=russian> (дата обращения: 28.02.2018).

Таблица 2. Динамика основных параметров Национального фонда в 2008–2017 гг., млрд тенге (если не указано иное)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Поступления:	1653	2297	2408	3488	3844	3992	5367	11794	986	3663
прямые налоги от организаций нефтяного сектора	1700	1371	2256	3360	3412	3397	3467	1613	1130	2001
инвестиционные доходы от управления Национальным фондом	-66	919	134	113	384	559	1862	10163	-155	1612
Использование Национального фонда	1075	1107	1204	1204	1386	1412	1964	2469	2874	4421
Средства Национального фонда на конец года:	3311	4501	5704	7988	10 447	13 026	16 429	25 754	23 866	23 107
доля налогов от организаций нефтяного сектора в поступлениях, %	103	60	94	96	89	85	65	14	115	55

* Серым цветом выделены годы с сильной девальвацией тенге.

Рассчитано по данным Министерства финансов Республики Казахстан. URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/national_fund_fldr/reposrt_of_fund_fldr (дата обращения: 28.02.2018).

объема инвестиционных доходов от управления активами фонда. Поскольку средства фонда практически полностью вложены в валютные финансовые инструменты (около 95%), то резкие колебания курса тенге приводят к столь же резким колебаниям показателя инвестиционных доходов за счет переоценки валютной части портфеля в тенговый эквивалент, в котором приводится статистика Министерства финансов. Соответственно, в годы сильных девальваций объем инвестиционных доходов резко возрастает, и наоборот — в годы, когда имело место укрепление тенге, инвестиционные доходы оказываются отрицательными.

Однако для состояния Национального фонда ключевым фактором его формирования является не изменение курса тенге, а объем налогов, поступающих от предприятий нефтяного сектора, которые в годы стабильных валютных курсов формируют порядка 90% поступлений. И именно этот основной источник поступлений в Национальный фонд в период низких цен на нефть резко сократился, причем данное сокращение произошло на фоне роста трансфертов из фонда в бюджет. В результате с 2015 г. объем налоговых поступлений от нефтяного

сектора стал ниже объемов расходов фонда, а в 2016–2017 гг. по этой причине впервые баланс поступлений и использования средств Национального фонда складывается отрицательным (рис. 7).

При этом даже итоги 2017 г., в котором нефтяные цены сильно выросли, что привело к значительному увеличению объема налоговых поступлений в Национальный фонд, нельзя назвать позитивными. Объем налоговых поступлений в размере 2001 млрд тенге все же значительно ниже трансфертов из фонда в бюджет, заложенных в Законе «О республиканском бюджете на 2018–2020 годы» в размере 2600 млрд тенге на 2018 г. и 2300 млрд тенге — на 2019 г. Если предположить, что в текущем году налоговые поступления сохранятся на уровне прошлого года или даже вырастут меньше, чем на 20%, их будет недостаточно для покрытия расходов фонда, и он продолжит сокращаться. Учитывая же сделанные выше оценки перспектив увеличения бюджетного дефицита и необходимости его покрытия, вполне вероятно, что потребуется увеличение объема трансферта. Это приведет и к увеличению отрицательного баланса между поступлением и использованием средств фонда. Также



Рис. 7. Динамика ключевых параметров, определяющих баланс поступлений и использования средств Национального фонда, млрд тенге

Рассчитано по данным Министерства финансов Республики Казахстан:

Отчеты о поступлениях и использовании Национального фонда Республики Казахстан. URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/national_fund_fldr/reposrt_of_fund_fldr (дата обращения: 28.02.2018).

негативным для Национального фонда фактором в этом году является укрепление курса тенге, которое, как показано выше, приводит к отрицательной величине инвестиционного дохода и сокращению тенгового объема поступлений в фонд. Указанные факторы свидетельствуют о высокой вероятности продолжения в 2018 г. тенденции сокращения объема Национального фонда, несмотря на предусмотренное текущими бюджетными параметрами уменьшение размера трансфертов.

Другой проблемной сферой казахстанской экономики, которая также может привести к снижению размера Национального фонда, является банковская система. Несмотря на купирование части проблем, она все еще остается источником дестабилизации, а прошедший год продемонстрировал ухудшение ряда ключевых показателей. Так, с 1 января

2017 г. по 1 февраля 2018 г. размер активов банков второго уровня сократился с 25 557 млрд тенге до 23 786 млрд тенге (на 6,9%), ссудного портфеля — с 15 511 млрд тенге до 13 223 млрд тенге (на 14,8%).

Однако наиболее тревожной остается ситуация с просроченными кредитами, которые, как правило, приводят к отрицательному собственному капиталу и необходимости санации банков, в том числе за счет государства (включая средства Национального фонда). За этот же период доля кредитов с просрочкой платежей возросла с 12,2% до 16,7%, в том числе доля кредитов с просрочкой более 90 дней (то есть фактически необслуживаемых кредитов) — с 6,7% до 9,8%². При этом особо можно отметить, что в числе лидеров по доле просроченных кредитов в портфелях находятся крупнейшие банки (табл. 3), в том числе такие, у которых

² Финансовые показатели банков второго уровня по состоянию на 1 января 2017 г.; Финансовые показатели банков второго уровня по состоянию на 1 февраля 2018 г. Сведения о собственном капитале, обязательствах и активах // Национальный Банк Республики Казахстан: официальный интернет-ресурс. URL: <http://www.nationalbank.kz/?docid=1060&switch=russian> (дата обращения: 01.03.2018).

Таблица 3. Банки второго уровня с максимальной долей в портфеле кредитов с просрочкой платежей свыше 90 дней (выше 8%) на 1 февраля 2018 г.

Место банка по размеру активов	Наименование банка	Кредиты с просрочкой платежей свыше 90 дней		Сумма просроченной задолженности по кредитам	Провизии, сформированные по ссудному портфелю
		сумма	доля в кредитах		
32	АО ДБ «НБ Пакистана» в Казахстане	1357858	32,51%	1606982	396299
2	АО «КАЗКОММЕРЦБАНК»	466579513	32,03%	655592644	871979604
11	АО «Банк “Bank RBK”»	37018678	15,56%	47003012	73318248
27	АО «Capital Bank Kazakhstan»	6160619	11,33%	6248438	7291623
8	АО «АТФБанк»	77716846	9,87%	118617621	181624963
9	АО «Евразийский Банк»	58485919	9,55%	93282912	75985956
20	АО «AsiaCredit Bank (АзияКредит Банк)»	9050393	9,22%	8756900	5889703
4	ДБ АО «Сбербанк»	91740840	8,05%	75407752	183669138

Финансовые показатели банков второго уровня по состоянию на 1 февраля 2018 г. Сведения о собственном капитале, обязательствах и активах. Национальный Банк Республики Казахстан. URL: <http://www.nationalbank.kz/?docid=1060&switch=russian> (дата обращения: 01.03.2018).

размер провизий не покрывает сумму просроченной задолженности.

Наличие в числе банков с высокими показателями просроченной задолженности крупнейших представителей казахстанской банковской системы означает, что их спасение вновь будет происходить за счет государства, так как у акционеров данных банков не окажется достаточного количества средств для ликвидации дыр в капитале, а государ-

ство не сможет позволить им обанкротиться ввиду системной значимости для национальной экономики. Таким образом, для разрешения потенциальных проблем с такими банками вновь придется использовать средства Национального фонда, что обусловит ускорение его исчерпания и в перспективе приведет к значительному осложнению бюджетного процесса из-за ограничения размера трансфертов.

Снижение реальных доходов населения

Одной из наиболее острых проблем казахстанской экономики последних лет является стагнация и сокращение реальных доходов населения. Первые отрицательные показатели роста реальных доходов появились в 2015 г. (рис. 8), а 2016–2017 гг. уже практически пол-

ностью прошли в отрицательной зоне, причем снижение реальных доходов ускорилось. При этом особо необходимо отметить, что снижение реальных доходов населения происходило в условиях экономического роста, который, в соответствии с данными Комитета по ста-

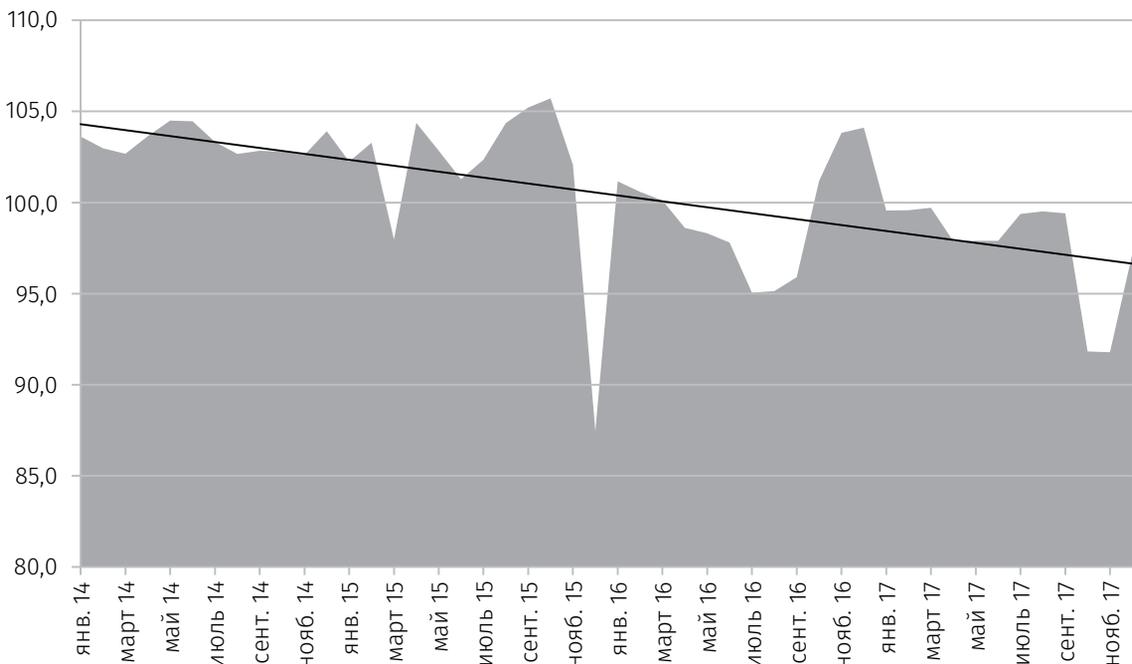


Рис. 8. Динамика индекса реальных доходов населения, в % к соответствующему периоду прошлого года

По данным Министерства национальной экономики Республики Казахстан.

URL: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLivingStandart?_afLoop=4461496156169788#%40%3F_afLoop%3D4461496156169788%26_adf.ctrl-state%3D2j5tkwm0k_152
(дата обращения: 01.03.2018).

тистике Министерства национальной экономики, ни разу не прерывался в последние годы, несмотря на сильнейшее падение сырьевых цен, экспорта и спад промышленности.

Рост номинальных доходов и заработной платы, происходивший в 2014–2017 гг., нивелировался сильно ускорившейся инфляцией (индекс потребительских цен составил: 107,4% в 2014 г., 113,6% в 2015 г., 108,5% в 2016 г. и 107,1% в 2017 г.), поэтому в реальном выражении среднедушевые доходы сокращались в 2016 г. и 2017 г., а заработная плата — на протяжении трех последних лет, начиная с 2015 г. (рис. 9). При этом негативная тенденция снижения обоих этих показателей длится уже семь лет, начавшись в 2011 г., а параметры этого снижения превзошли минимумы, зафиксированные во время прошлого кризиса, в 2008–2009 гг. В тот период

и реальная заработная плата, и реальные доходы уходили в отрицательную зону только на один год, тогда как в настоящее время спад длится три и два года соответственно, причем размер снижения реальной заработной платы в последние три года превысил аналогичный показатель 2008 г.

Еще одной негативной особенностью снижения реальных доходов населения стало то, что оно происходило в условиях сильного роста расходов бюджета и реализации масштабных антикризисных программ. Затраты республиканского бюджета с 2014 г. по 2017 г. увеличились с 6471 до 10 677 млрд. тенге, или на 65%, тогда как среднедушевые номинальные доходы населения Казахстана — с 62 271 до 80 226 тенге, всего на 28,8%. То есть, эффект увеличения бюджетных расходов оказался не слишком заметным в плане влияния на доходы населения.

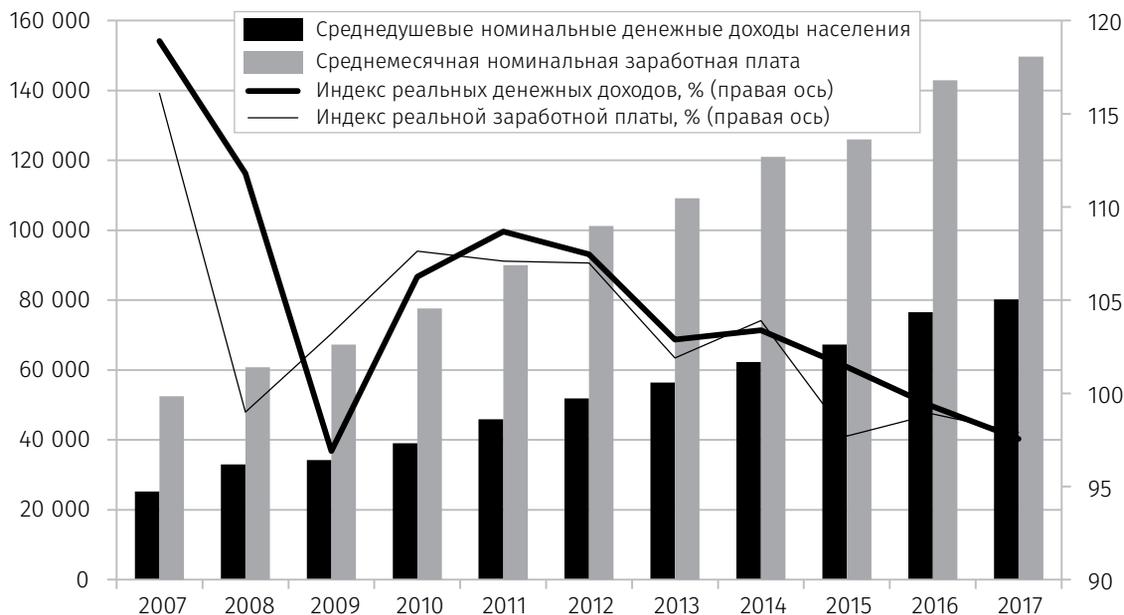


Рис. 9. Динамика основных показателей, характеризующих доходы населения, тенге (если не указано иное)

Рассчитано по данным из следующих источников:

- 1) Индикаторы уровня жизни населения. URL: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLivingStandart?_afLoop=4461496156169788#%40%3F_afLoop%3D4461496156169788%26_adf.ctrl-state%3D2j5tkwm0k_152 (дата обращения: 01.03.2018);
- 2) Основные показатели оплаты труда по основным видам экономической деятельности за 2011–2017 гг. URL: http://stat.gov.kz/faces/publicationsPage/publicationsOper/homeNumbersLabor?_afLoop=4466151863645879#%40%3F_afLoop%3D4466151863645879%26_adf.ctrl-state%3Drsej3fwan_4 (дата обращения: 01.03.2018).

Этот фактор особенно тревожен, учитывая сокращение бюджетных расходов, начавшееся в текущем году, и планируемые показатели бюджета на следующие два года, в течение которых они также будут меньше уровня 2017 г. Между тем в этом году был зафиксирован спад реальных доходов в 2,5% — максимальный за последние 22 года (за исключением показателя 2009 г. в 3,1%). Если этот спад произошел на фоне резкого роста бюджетных расходов в 2017 г., возникает вопрос о последствиях для реальных доходов населения снижения бюджетных расходов в 2018 г.

Влияние бюджетных расходов на уровень жизни населения обуславливается тем, что в Казахстане очень значительная часть рынка труда представлена видами деятельности, финансирование которых осуществляется преимущественно из бюджета. К числу крупнейших по численности занятых относятся такие виды деятельности, как государственное управление и оборона, обязательное со-

циальное обеспечение; образование; здравоохранение и социальные услуги. В 2017 г. в этих трех видах деятельности было занято более 2 миллионов человек, что составляет почти четверть общей численности работающих в стране. При этом как численность занятых в этих видах деятельности, так и их удельный вес на рынке труда в последние годы поступательно росли (рис. 10), достигнув максимума в 2017 г.

Ситуация, когда четверть рынка труда зависит от бюджетных расходов, а вместе с членами семей от бюджетного процесса зависит уровень жизни примерно трети населения страны, имеет определенную макроэкономическую специфику. В частности, столь высокая доля занятых в бюджетном секторе обуславливает высокую зависимость экономического роста от динамики заработной платы. В настоящее время (по итогам трех кварталов 2017 г.) 51,6% ВВП, рассчитанного по методу конечного потребления, формируют расходы на

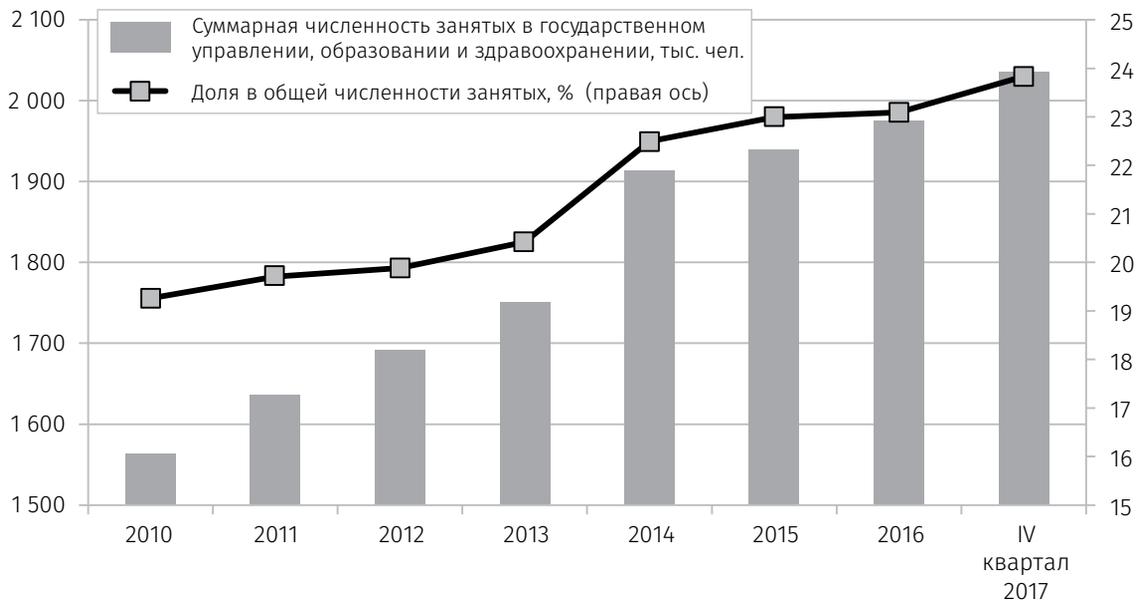


Рис. 10. Изменение численности населения, занятого в видах деятельности с преимущественно бюджетным финансированием

Рассчитано по данным Комитета по статистике Республики Казахстан.

URL: http://stat.gov.kz/faces/publicationsPage/publicationsOper/homeNumbersLabor?_afLoop=4466151863645879#%40%3F_afLoop%3D4466151863645879%26_adf.ctrl-state%3Drsej3fwan_4
(дата обращения: 01.03.2018).

потребление домохозяйств. Очевидно, что если большая часть ВВП формируется спросом домохозяйств, вопрос динамики реальных доходов этих домохозяйств напрямую определяет и темпы экономического роста, который не может быть высоким в условиях сокращения доходов. То есть вопрос реальных доходов населения является в условиях Казахстана с его спецификой рынка труда не только социальным, но и макроэкономическим, поскольку эти доходы являются одним из ключевых драйверов роста. В свою очередь зависимость доходов населения от бюджетного процесса требует очень пристального внимания к этому процессу и обеспечения роста доходной базы бюджета, без которого уровень реальных доходов населения Казахстана продолжит сокращаться, что приведет и к замедлению экономического роста. Однако, как было показано выше, ситуация с нефтяными доходами бюджета усложняется на протяжении четырех лет, что выражается в росте в них доли трансфертов из Национального фонда. В таких условиях снижение объема трансфертов с высокой вероятностью приведет к дальнейшему снижению уровня реальных доходов населения по линии сокращения доходов работников бюджетной сферы.

Таким образом, текущую ситуацию в области государственных финансов

и уровня жизни населения Казахстана можно уподобить жестко взаимосвязанной конструкции из четырех элементов — бюджетных расходов, государственного долга, средств Национального фонда и уровня жизни населения. Каждый из этих элементов непосредственно зависит от остальных, причем все они близки к пределам ухудшения своих параметров. Это значит, что рост уровня жизни обуславливается бюджетными расходами на заработную плату работников бюджетной сферы. В свою очередь рост расходов бюджета неизбежно будет вести либо к увеличению бюджетного дефицита и, как следствие, росту государственного долга, либо к увеличению объемов трансфертов из Национального фонда и его дальнейшему истощению. Отсутствие роста бюджетных расходов на зарплату означает дальнейшее сокращение реальных доходов населения в национальном масштабе с соответствующими последствиями для социальной стабильности, и угнетение экономического роста вследствие сокращения совокупного спроса со стороны домохозяйств. Обе эти альтернативы неблагоприятны для перспектив экономического развития страны, поэтому ключевой задачей текущего этапа экономической политики должно быть решение задачи увеличения доходов домохозяйств при ограничении роста государственного долга.

Н. Н. Иванов, В. А. Коняевский, Г. В. Вусс

О мониторинге состояния развития информационно-коммуникационных технологий на пространстве СНГ

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы проведения мониторинга состояния развития информационно-коммуникационных технологий в государствах — участниках СНГ. Представлены предложения по созданию системы регионального мониторинга на пространстве СНГ и правовому регулированию этого процесса.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии, мониторинг, рейтинг, показатели, индексы, система, рекомендации.

Об авторах

Николай Николаевич Иванов (Москва, Российская Федерация) — член Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту, член Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений, кандидат педагогических наук; nivanov@duma.gov.ru

Валерий Аркадьевич Коняевский (Москва, Российская Федерация) — научный руководитель ООО «Особое конструкторское бюро систем автоматизированного проектирования», заведующий кафедрой защиты информации Московского физико-технического института, доктор технических наук; konyavskiy@gmail.com

Георгий Васильевич Вусс (Москва, Российская Федерация) — советник генерального директора ООО «Особое конструкторское бюро систем автоматизированного проектирования»; g.vuss@mail.ru

N. Ivanov, V. Konyavsky, G. Vuss

About Monitoring the State of Development of Information and Communication Technologies in the CIS Area

Summary: The article examines the issues of monitoring the state of development information and communication technologies in the CIS member states. Proposals on the establishment of a system for regional monitoring in the CIS and legal regulation of this process.

Keywords: information and communication technologies, monitoring, rating, indicators, indices, system, recommendations.

About the Authors

Nikolai Ivanov (Moscow, Russian Federation) — Member of the IPA CIS Permanent Commission on Culture, Information, Tourism and Sport, Member of the Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on Civil Society Development, Public and Religious Associations, Candidate of Pedagogical Sciences; nivanov@duma.gov.ru

Valery Konyavsky (Moscow, Russian Federation) — Scientific supervisor of «Special Design Bureau of Computer-Aided Design Systems», Head of the Information Protection Department of the Moscow Institute of Physics and Technology, Doctor of Technical Sciences; konyavskiy@gmail.com

Georgy Vuss (Moscow, Russian Federation) — Adviser to the General Director of «Special Design Bureau of Computer Aided Design Systems»; g.vuss@mail.ru

Введение

Использование информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) является одним из приоритетов и необходимым условием повышения качества жизни граждан, развития экономической, социально-политической

и культурной сфер жизни общества, а также совершенствования системы государственного управления [1].

Для оценки уровня распространения и эффективности использования ИКТ в государствах — участниках СНГ необ-

ходимо организовать сбор и обработку данных, которые могут быть осуществлены в рамках специально проведенного мониторинга развития ИКТ.

Под системой мониторинга деятельности государств — участников СНГ в области ИКТ понимается совокупность методик и средств их реализации для регулярного сбора, анализа, обобщения и представления информации, отображающей развитие ИКТ в странах СНГ, в соответствии с потребностями всех заинтересованных пользователей.

Основной задачей мониторинга является информационно-аналитическое обеспечение государственного регулирования процесса применения ИКТ и удовлетворение потребностей заинтересованных органов в информации о процессе развития ИКТ с целью принятия управ-

ленческих решений. Актуальность проблемы связана с отсутствием возможности на базе национальной и международной статистики составить полное представление об уровне развития и распространения ИКТ в государствах — участниках СНГ, а также с недостаточным правовым регулированием этого процесса.

В статье представлены результаты анализа опыта проведения мониторинга развития ИКТ на пространстве СНГ, позиции государств — участников СНГ в области использования ИКТ в рамках рейтинговых оценок со стороны международных организаций, предложения по созданию системы регионального мониторинга на пространстве СНГ и по нормативно-правовому регулированию проведения мониторинга состояния развития ИКТ.

1. Анализ опыта проведения регионального мониторинга инфокоммуникационного развития стран — участниц Регионального содружества в области связи

Цель регионального мониторинга — формирование регулярно обновляемого и развивающегося информационного ресурса, обеспечивающего объективное отображение состояния и тенденций развития ИКТ в государствах — участниках СНГ, выявление проблемных ситуаций для принятия управленческих решений.

На пространстве СНГ органами отраслевого сотрудничества СНГ, а именно Региональным содружеством в области связи (РСС) и Координационным советом государств — участников СНГ по информатизации при РСС проводился региональный мониторинг инфокоммуникационного развития (РМИКР). Основанием для проведения регионального мониторинга являлось совместное решение Совета глав администраций связи РСС и Координационного совета государств — участников СНГ по информатизации при РСС.

РМИКР проводился в странах — участницах РСС (входят все государства — участники СНГ) ежегодно в со-

ответствии с перечнем унифицированных статистических показателей, характеризующих развитие ИКТ в администрациях связи, и рекомендациями по их заполнению. Указанный перечень был утвержден совместным решением Совета глав администраций связи РСС и Координационного совета государств — участников СНГ по информатизации при РСС. Информация о деятельности стран — участниц РСС в области ИКТ подготавливалась на основе статистической отчетности администраций связи РСС, которая включает статистические данные национального статистического наблюдения и данные ведомственной статистики.

При проведении РМИКР использовалась также дополнительная информация, получаемая при проведении мониторинга международными организациями:

— Организацией Объединенных Наций — на соответствие индексу готовности стран к электронному правительству (EGDI);

— Международным союзом электросвязи — на соответствие индексу развития информационно-коммуникационных технологий (IDI);

— Всемирным экономическим форумом — на соответствие индексу сетевой готовности (NRI).

По результатам РМИКР ежегодно издавался «Статистический сборник о развитии информационно-коммуникационных технологий администраций связи РСС» (далее — Статсборник РСС) в традиционной и электронной форме. Статсборник РСС рассылался в администрации связи стран — участниц РСС и в другие заинтересованные органы и организации [2].

Координационным органом, организующим работу по проведению РМИКР и изданию Статсборника РСС, выступал Исполком РСС. Статистические данные о развитии информационно-коммуникационных технологий и информационного общества в странах — участницах РСС размещались на сайте в Интернете.

2. Оценка международными организациями степени развития информационно-коммуникационных технологий в государствах — участниках СНГ

В условиях развития информационного общества и цифровой экономики на пространстве СНГ усилилась потребность в проведении количественных и качественных оценок происходящих процессов. Для оценки внедрения ИКТ в различные сферы человеческой деятельности применяются разного рода системы индикаторов и индексов, которые используются для проведения сравнительного анализа развития различных стран мира при формировании информационного общества, внедрении технологий электронного правительства. К наиболее известным международным измерителям относятся:

— индекс готовности стран к электронному правительству, публикуемый ООН (EGDI);

— индекс готовности к сетевому миру, или индекс сетевой готовности, (NRI),

С 2017 г. по решению Регионального содружества в области связи и Координационного совета государств — участников СНГ по информатизации при РСС РМИКР не проводится.

Существенным недостатком регионального мониторинга инфокоммуникационного развития, который влиял на его эффективность, являлись проведение мониторинга без оценки соответствия установленным показателям и отсутствие привязки к конкретной межгосударственной программе государств — участников СНГ или другому межгосударственному документу в области ИКТ. При проведении РМИКР не разрабатывались предложения по использованию результатов мониторинга.

В то же время многолетний опыт, полученный при проведении РМИКР, целесообразно использовать при создании на более качественном уровне системы регионального мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ.

подготавливаемый совместно Всемирным экономическим форумом, Всемирным банком и Международной школой бизнеса;

— индекс развития информационно-коммуникационных технологий (IDI), рассчитываемый Международным союзом электросвязи.

Рассмотрим положение государств — участников СНГ среди стран мира по уровню развития электронного правительства, индексу сетевой готовности, индексу развития ИКТ на основании результатов исследований, проводимых ведущими международными организациями — Организацией Объединенных Наций, Всемирным экономическим форумом и Международным союзом электросвязи.

ООН опубликовала документ «Электронное правительство. Обзор 2016:

Электронное правительство в поддержку устойчивого развития», в котором содержится рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства за 2016 г. [3] Исследование проводит Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам раз в два года. Индекс готовности стран к электронному правительству включает три подындкса, характеризующих состояние человеческого капитала, ИКТ-инфраструктуры и веб-присутствия органов государственной власти. Веб-сайты органов государственной власти оцениваются с точки зрения информационного наполнения, функциональности, а также их использования для предоставления государственных услуг в электронной форме и вовлечения граждан в процессы управления. В новом докладе ООН оцениваются готовность и возможности национальных государственных структур в 193 странах мира в реализации проектов развития электронного правительства.

Рейтинг государств — участников СНГ по результатам исследования ООН приведен в табл. 1.

Всемирный экономический форум опубликовал Глобальный отчет о развитии информационных технологий за 2016 год, в котором дается оценка уровня развития информационно-коммуни-

кационных технологий по индексу сетевой готовности в 139 странах мира [4].

Индекс сетевой готовности — комплексный показатель развития ИКТ, который формируется Всемирным экономическим форумом и международной школой бизнеса INSEAD с 2002 г. в рамках специальной ежегодной серии докладов о развитии информационного общества в странах мира. В настоящее время исследование считается наиболее полным и авторитетным источником международной оценки влияния ИКТ на конкурентоспособность стран и благосостояние их жителей. Авторы исследования исходят из положения, согласно которому существует тесная связь между развитием ИКТ и экономическим благополучием, поскольку ИКТ играют сегодня ведущую роль в развитии инноваций, повышении производительности и конкурентоспособности, диверсифицируют экономику и стимулируют деловую активность, тем самым способствуя повышению уровня жизни людей.

Предполагается, что индекс сетевой готовности должен использоваться государствами для анализа проблемных моментов в их политике и осуществления мониторинга своего прогресса в области внедрения новых технологий. Рейтинг государств — участников СНГ по резуль-

Таблица 1. Рейтинг государств — участников СНГ. Исследование ООН 2016 г.

Рейтинг 2016 г.	Страна Содружества	Индекс EGD1	Рейтинг 2014 г.
33	Казахстан	0,7250	28
35	Россия	0,7215	27
49	Беларусь	0,6625	55
56	Азербайджан	0,6274	68
62	Украина	0,6076	87
65	Молдова	0,5994	66
80	Узбекистан	0,5434	100
87	Армения	0,5179	61
97	Кыргызстан	0,4969	101
139	Таджикистан	0,3366	129
140	Туркменистан	0,3337	128

татам исследования Всемирного экономического форума приведен в табл. 2.

Международный союз электросвязи (МСЭ), подразделение ООН в области информационно-коммуникационных технологий, опубликовал отчет «Изменение информационного общества — 2017», содержащий рейтинг 176 стран по индексу развития ИКТ [5]. Индекс развития ИКТ — комбинированный показатель, характеризующий достижения стран мира с точки зрения развития ИКТ. Индекс развития ИКТ сводит показатели в единый критерий, который можно использовать в качестве инструмента для

сравнительного анализа на глобальном, региональном и национальном уровнях. Рейтинг государств — участников СНГ по результатам исследования МСЭ приведен в табл. 3.

Анализ рейтингов государств — участников СНГ свидетельствует о положительных тенденциях в использовании ИКТ в их деятельности. В то же время сводные международные индексы, характеризующие уровень внедрения ИКТ в государствах — участниках СНГ в сопоставлении с мировыми лидерами, указывают на еще недостаточное развитие отрасли ИКТ в странах Содружества,

Таблица 2. Рейтинг государств — участников СНГ. Исследование Всемирного экономического форума в 2016 г.

Рейтинг 2016 г.	Страна Содружества	Индекс NRI	Рейтинг 2015 г.
39	Казахстан	4,6	40
41	Россия	4,5	41
53	Азербайджан	4,3	57
56	Армения	4,3	58
64	Украина	4,2	71
71	Молдова	4,0	68
95	Кыргызстан	3,7	98
114	Таджикистан	3,3	117

Беларусь, Туркменистан и Узбекистан не вошли в число 139 стран, исследованных Всемирным экономическим форумом.

Таблица 3. Рейтинг государств — участников СНГ. Исследование МСЭ 2017 г.

Рейтинг 2017 г.	Страна Содружества	Индекс IDI	Рейтинг 2016 г.
32	Беларусь	7,55	32
45	Россия	7,07	43
52	Казахстан	6,79	51
59	Молдова	6,45	63
65	Азербайджан	6,20	60
75	Армения	5,76	74
79	Украина	5,62	78
95	Узбекистан	4,90	103
109	Кыргызстан	4,37	110

Таджикистан и Туркменистан не вошли в число 176 стран, исследованных Международным союзом электросвязи.

а также свидетельствуют о нереализованности потенциала уже существующих инфраструктур и технологий. Сохраняется цифровое неравенство не только между государствами, но и между регионами внутри государств.

Эффективность использования ИКТ в государствах — участниках СНГ сдерживается неравномерностью развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, диспропорцией в уровне доступности информационных технологий, нехваткой квалифицированных кадров, несоответствием нормативно-правовой базы потребностям развития ИКТ. Наблюдаются низкие (по сравнению с ведущими странами) объемы производства ИКТ-оборудования и программного обеспечения, недостаточное распространение услуг широкополосного доступа, неразвитость сферы платных услуг в Интернете.

Проведенный анализ показывает, что в мире разработан и используется зна-

чительный набор показателей и методик оценки развития ИКТ, каждая из которых имеет свою предметную область и условия применения. Происходит постоянное совершенствование показателей и методологии их применения.

В то же время на базе национальной и международной статистики отсутствует возможность составить полное представление об уровне развития и распространения ИКТ, что связано с отсутствием целостной системы статистической отчетности в этой области, применением различных подходов и методов обследования различными организациями, недостаточной разработкой системы показателей и методологии их измерения. Требуется организовать дальнейшую работу по совершенствованию показателей развития информационного общества в государствах — участниках СНГ и методологии проведения мониторинга развития ИКТ.

3. Создание системы регионального мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ и нормативно-правовое регулирование проведения мониторинга

Советом глав правительств СНГ утверждены Стратегия сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года (Стратегия) и План действий по ее реализации (решение от 28 октября 2016 г.). В Плане действий по реализации Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года предусмотрено [6]:

1) проведение мониторинга и статистического наблюдения индикаторов развития информационного общества в государствах — участниках СНГ;

2) совершенствование системы статистических показателей развития информационного общества и методов их формирования.

Для реализации данных мероприятий необходимо создание системы регионального мониторинга инфо-

коммуникационного развития государств — участников СНГ. Результаты регионального мониторинга должны быть использованы при подготовке докладов основным исполнительным органам СНГ и для выработки заинтересованными министерствами и ведомствами государств — участников СНГ управленческих решений. На систему регионального мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ предлагается возложить следующие задачи:

— оценку уровня развития ИКТ в государствах — участниках СНГ;

— подготовку информационных и аналитических докладов, характеризующих деятельность государств — участников СНГ в области ИКТ;

— оценку результатов стратегий, программ, планов и других инструментов развития ИКТ в государствах — участниках СНГ;

— оценку социальных, экономических и технологических эффектов деятельности в области ИКТ;

— обеспечение доступа к результатам мониторинга для различных категорий пользователей.

Уполномоченные органы отраслевого сотрудничества государств — участников СНГ, ответственные за проведение регионального мониторинга инфокоммуникационного развития, целесообразно определить решением Совета глав правительств СНГ.

Система показателей мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ должна позволить проводить межстрановые сопоставления, определять место государств — участников СНГ в межгосударственном рейтинге, сопоставлять уровень развития и конкурентоспособности ИКТ, разработанных в государствах — участниках СНГ, с зарубежными.

Основные показатели системы мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ должны позволять оценить:

— объемы затрат на развитие ИКТ в государствах — участниках СНГ;

— кадровое обеспечение деятельности государств — участников СНГ в области ИКТ;

— социально-экономические эффекты от внедрения ИКТ;

— степень выполнения Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года и Плана действий по ее реализации.

Уполномоченные органы отраслевого сотрудничества государств — участников СНГ, ответственные за проведение мониторинга инфокоммуникационного развития, организуют разработку Положения о системе мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ (Положение). Положение должно содержать информацию о целях и задачах системы регионального мониторинга инфокоммуникационного раз-

вития, об участниках, о показателях и их информационных источниках, о порядке проведения мониторинга и его результатах, о ведении общей статистической базы регионального мониторинга и доступе к ней и т. д. Данное Положение целесообразно представить в установленном порядке на утверждение в Экономический совет СНГ.

В настоящее время в рамках МПА СНГ отсутствуют законодательные акты, регламентирующие порядок проведения регионального мониторинга развития ИКТ, определяющие требования к организации и проведению регионального мониторинга, формирующие направления использования инструментария и результатов регионального мониторинга. Для устранения данного правового пробела требуется подготовить нормативно-правовой документ в виде рекомендаций, который будет принят Межпарламентской Ассамблеей СНГ в установленном порядке с целью сближения законодательства государств — участников Содружества.

В настоящее время в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства в СНГ на 2016–2020 годы разрабатывается проект Рекомендаций по использованию инструментария и результатов регионального мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ (Рекомендации). Техническим заданием сроки разработки проекта Рекомендаций определены на 2017–2018 гг. Разработчиком выступает ООО «Особое конструкторское бюро систем автоматизированного проектирования» (Российская Федерация). Разработка и принятие Рекомендаций должны стать правовой основой для создания системы регионального мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ.

Рекомендации предназначены для органов отраслевого сотрудничества СНГ, уполномоченных на организацию и проведение мониторинга инфокоммуникационного развития на пространстве СНГ, заинтересованных министерств

и ведомств государств — участников СНГ, а также для пользователей информации о развитии ИКТ. В проекте Рекомендаций должны быть определены цели и задачи системы регионального мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ, требования к построению системы показателей, требования к информационно-статистическому обеспечению, порядок подготовки предложений по использо-

ванию результатов регионального мониторинга.

Проект Рекомендаций по использованию инструментария и результатов регионального мониторинга инфокоммуникационного развития государств — участников СНГ был в основном одобрен на заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту (2 марта 2018 г., Санкт-Петербург, Таврический дворец).

Заключение

Новый этап развития информационного общества и цифровой экономики в государствах — участниках СНГ стимулирует повышение уровня взаимодействия при оценке результатов влияния внедрения ИКТ на социально-экономические процессы в странах Содружества.

Создание в этих условиях системы регионального мониторинга инфокомму-

никационного развития государств — участников СНГ и обеспечение ее правового регулирования позволит эффективно оценивать реальное состояние дел в отрасли ИКТ и принимать управленческие решения, направленные на экономический рост и повышение уровня конкурентоспособности стран Содружества на мировом рынке товаров и услуг сектора ИКТ.

Использованные источники

1. Стратегия сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5490> (дата обращения: 14.05.2018).

2. Статистический сборник о деятельности администраций связи РСС в области связи и информатизации // Региональное содружество в области связи. URL: http://www.rcc.org.ru/about/publish/stat_sbor (дата обращения: 14.05.2018).

3. Организация Объединенных Наций: Рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства на 2016 год — The United Nations E-Government Survey 2016: E-Government for the Future We Want. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата обращения: 14.05.2018).

4. Всемирный экономический форум: индекс сетевой готовности 2016 года — The Global

Information Technology Report 2016: Addressing New Digital Divide Key for Balanced Growth. URL: http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF_GITR_Full_Report.pdf (дата обращения: 14.05.2018).

5. Отчет «Измерение информационного общества», 2017 год. Международный союз электросвязи (International Telecommunication Union, ITU). Т. 2 : Страновые обзоры ИКТ. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017_Volume2.pdf (дата обращения: 14.05.2018).

6. План действий по реализации Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5490> (дата обращения: 14.05.2018).

С. С. Сафина, К. А. Мизонова

Перспективы России, Казахстана и Кыргызстана в стратегии КНР «Один пояс — один путь»

Аннотация: В статье рассматривается стратегия Китая «Один пояс — один путь», которая предполагает создание торгового коридора для поставок товаров с Востока на Запад. Анализируются различные подходы участвующих в данной стратегии стран: России, Казахстана, Кыргызстана.

Ключевые слова: стратегия «Один пояс — один путь», Новый Шелковый путь, транспортная инфраструктура, трансевразийские экономические коридоры, логистическая система, управление грузоперевозками.

Об авторах

Сажиды Сарваровны Сафина (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — доцент кафедры региональной экономики и природопользования Санкт-Петербургского государственного экономического университета, кандидат географических наук; safina.sazhida@mail.ru

Ксения Александровна Мизонова (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — студентка 4 курса Санкт-Петербургского государственного экономического университета, направление подготовки «Зарубежное регионоведение»

S. Safina, K. Mizonova

Perspectives of Russia, Kazakhstan and Kyrgyzstan According to China's One Belt, One Road Initiative

Summary: The article considers Chinese One Belt, One Road Initiative which focuses on the establishment of trade corridors for goods supply from the East to the West. It analyzes different approaches of the countries participating in the initiative — Russia, Kazakhstan and Kyrgyzstan.

Key words: One Belt, One Road Initiative, New Silk Road, transport infrastructure, Trans-Eurasian economic corridors, logistics system, cargo management.

About the Authors

Sazhida Safina (St. Petersburg, Russian Federation) — Associate Professor of the Regional Economy and Environmental Management Department of the St. Petersburg State University of Economics, Ph.D. in Geography; safina.sazhida@mail.ru

Ksenia Mizonova (St. Petersburg, Russian Federation) — forth-year student of the St. Petersburg State University of Economics, major in Foreign Regional Studies

Согласно плану социально-экономического развития Китая страна намерена создать надежный механизм для реализации соглашений в рамках инициативы «Один пояс — один путь», предлагая стратегии развития для всех стран-участниц. Объявленная в 2013 г. стратегия «Один пояс — один путь» предполагает создание торгового коридора для прямых поставок товаров с Востока на Запад на льготных условиях. Стратегия включает два основных направления: экономический пояс Шелкового пути и морской Шелковый путь. На сегодняшний день правительство КНР намерено ускорить строительство транспортной инфраструк-

туры, а также укрепить сопряженность правил и стандартов вовлеченных в инициативу стран. Среди этих государств Россия и страны СНГ являются ключевыми звеньями в северном маршруте Нового Шелкового пути.

Основными задачами данной работы являются исследование возможностей и перспектив России, Казахстана и Кыргызстана в концепции «Один пояс — один путь», выявление шагов, которые предпринимает Китай для реализации данного проекта и причины, по которой главным звеном в Среднеазиатском транспортном коридоре Китай считает Синьцзян-Уйгурский автономный район.

В рамках проекта «Экономический пояс Шелкового пути» планируется создание трех трансевразийских экономических коридоров: северного (Китай — Центральная Азия — Россия — Европа), центрального (Китай — Центральная и Западная Азия — Средиземное море) и южного (Китай — Юго-Восточная Азия — Южная Азия — Индийский океан).

Направление Нового Шелкового пути через Среднюю Азию считается главным, так как предполагается, что оно будет протяженностью около 6500 км, из которых 4000 пройдет по территории КНР от Тихоокеанского побережья до Синьцзян-Уйгурского автономного района (СУАР). Далее путь идет через Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Иран, Ирак, Сирию и Турцию, а оттуда в Европу — через Болгарию, Румынию и Чехию в Германию [1].

Стоит отметить, что на данный момент полноценно функционирует только северный коридор. Сегодня Транссиб поддерживает маршруты из Китая в такие города, как Лодзь, Варшава, Дуйсбург,

Гамбург, Пардубице, Мадрид (рис. 1). Отработан контейнерный маршрут в Финляндию, по которому состав движется восемь суток. Строится железнодорожный мост Нижнеленинское — Тунцзян, который позволит проводить грузы из Китая на Транссиб через Еврейскую автономную область. Действует проект РЖД «Транссиб за 7 суток». 14 сентября 2017 г. состоялось открытие второго экспортного железнодорожного маршрута в Китай по «круговой» маршрутной схеме Ворсино — Чэнду — Ворсино. Этот маршрут дает следующие преимущества клиентам, которые ведут торговые отношения с Китаем: доставка грузов железнодорожным транспортом — до 14 дней (по сравнению с доставкой морем за 2–2,5 месяца); стоимость доставки железнодорожным транспортом близка к цене доставки морем; доставка осуществляется в обе стороны (РФ — КНР, КНР — РФ) [2].

Главным звеном в среднеазиатском транспортном коридоре Китай считает Синьцзян-Уйгурский автономный район,

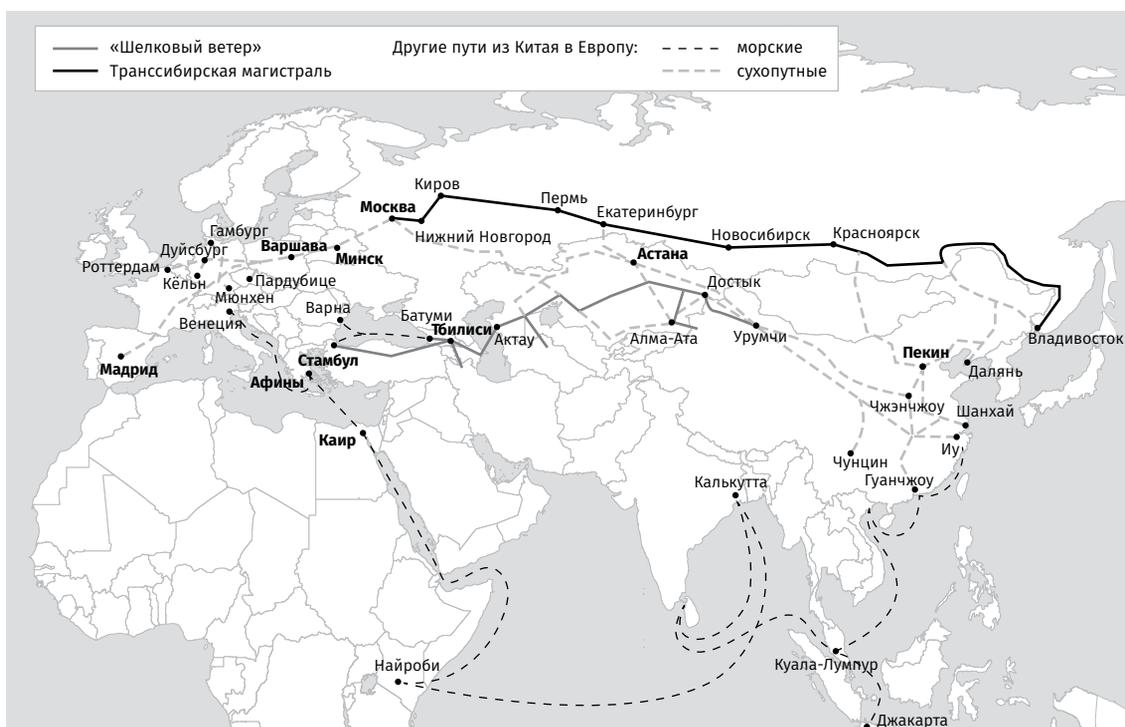


Рис. 1. Маршруты Нового Шелкового пути [3]

находящийся в северо-западной части КНР и граничащий с восемью странами (Казахстан, Монголия, Россия, Кыргызстан, Таджикистан, Пакистан, Индия, Афганистан). Построенная еще в советские времена через весь Синьцзян железная дорога из Ляньюньгана в Алашанькоу, проходящая через Россию и Казахстан, а затем идущая до Роттердама, считалась китайскими учеными в начале XXI в. новым Шелковым путем, который будет способствовать экономическому развитию региона. Правительство КНР отчетливо представляет огромный потенциал СУАР как звена Нового Шелкового пути. Географическое положение района способствует активной торговле с соседними странами Центральной Азии, главным образом транзиту товаров, произведенных во внутренних провинциях Китая, и импорту, прежде всего энергоресурсов, черных и цветных металлов, из стран Центральной Азии и России. В связи с этим правительство КНР объявило о том, что к 2020 г. протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием в СУАР должна удвоиться и составить 150 тыс. км, а также наметило строительство 12 скоростных

автомобильных дорог, которые свяжут Западный Китай со странами Центральной Азии: Казахстаном, Кыргызстаном, Узбекистаном, Таджикистаном [4].

Самым главным достижением на этом направлении можно считать создание в 2012 г. трансконтинентального железнодорожного маршрута Чунцин — Синьцзян — Европа на базе совместного предприятия Казахстана, России, Китая и Германии YuXinOu (Chongqing) Logistics Co., Ltd с использованием унифицированной железнодорожной накладной ЦИМ/СМГС, которая обеспечивает беспрепятственные перевозки по железным дорогам, что способствует сокращению затрат и времени, а также исключает ошибки при переоформлении документов, тем самым упрощая пересечение границ. На данный момент по маршруту прошли 22 состава, транспортировавшие 2068 стандартных контейнеров совокупным объемом грузов более 30 тыс. т [3]. В настоящее время осуществляется регулярное движение по маршрутам Чунцин — Синьцзян — Европа, Чэнду — Европа, Чжэнчжоу — Синьцзян — Европа, Ухань — Синьцзян — Европа и ряду других (см. рис. 2).



Рис. 2. Маршрут Чунцин — Дуйсбург (составлено по [3])

Несмотря на то что движение по северному маршруту налажено, Китай активно тестирует альтернативные пути в обход России объяснением чему служит стремление диверсифицировать маршруты перевозок. Одним из таких путей является разработанный в 2013 г. «Шелковый ветер», который должен связать Китай и Казахстан через Каспийское море с Азербайджаном, Грузией, Турцией, а далее с Европой. В рамках этого маршрута товары должны пересечь пять таможенных границ и четыре раза осуществляется паромная переправа в портах, что связано с документальными сложностями, а результатом станет резкий рост цены такой перевозки. Альтернативные маршруты, тестируемые Китаем, оказываются некупаемыми, так как обратно в Поднебесную поезда возвращаются пустыми. Из этого можно сделать вывод, что Россия и другие страны СНГ являются ключевыми звеньями в китайской инициативе «Один пояс — один путь».

Активное участие России и Казахстана обусловлено тем, что страны получают не только возможность обновления своей транспортной инфраструктуры и логистической системы, но и доступ к объемным инвестициям со стороны Китая для направления их в развитие собственных железных дорог и автомобильных магистралей. Так, Китаем были сделаны значительные инвестиции для укрепления возможностей Казахстана как важнейшего транзитного коридора. Более 3,5 млрд долл. США было вложено в специальную экономическую зону «Хоргос — Восточные ворота», включающую три ключевых элемента — логистический и индустриальный, а также транспортно-логистический комплекс «сухой порт», который будет играть роль логистического хаба, соединяющего Китай, Центральную Азию и Средний Восток. Один из крупнейших в мире поставщиков логистических услуг COSCO Shipping и компания Lianyungang Port Holding также приобрели долю в проекте, тем самым позволив Казахстану вос-

пользоваться их огромным опытом. Среди других значительных инвестиционных вложений можно назвать железные дороги Шалкар — Бейнеу и Жезказган — Саксаульская, а также паромный терминал порта Курык. Благодаря этим проектам, способствующим в первую очередь увеличению пропускной способности, Казахстан сможет укрепиться в роли транзитного региона.

По оценкам экспертов, инвестиции, вложенные в инфраструктуру, будут способствовать экономическому росту Казахстана в течение следующего десятилетия приблизительно от 0,1% до 0,2% в год. В свою очередь, «Казахстан темир жолы» — крупнейший оператор магистральной железнодорожной сети Казахстана — должен приложить немало усилий для того, чтобы двигаться в равных темпах модернизации инфраструктуры и бизнес-модели со своими зарубежными коллегами. Казахстанские железные дороги должны быть нацелены на создание надежной платформы для транзита грузов через страну и поддерживать долгосрочную цель развития мультимодальной транспортной системы, постоянно инвестируя в нее и тем самым облегчая бюрократические процессы, необходимые для транзита через территорию Казахстана.

Стратегия «Один пояс — один путь» ориентирована прежде всего на транспорт, цепочку поставок, логистику, управление грузоперевозками посредством успешного и прибыльного управления железной дорогой. Поэтому, чем быстрее «Казахстан темир жолы» сможет внести изменения в свою бизнес-модель, тем быстрее будет извлечена выгода из инвестиций, запланированных китайскими и международными финансовыми институтами в Казахстане и за его пределами. Влияние и важность «Казахстан темир жолы» для страны очень велики. Модернизированное управление, целевая операционная модель и деятельность компании также привлекут внимание экспедиторов, сторонних логистических компаний, распределительных и складских

центров. При условии десятикратного увеличения транзитных контейнерных перевозок в Казахстане в течение следующих лет «Казахстан темир жолы» и другие частные компании смогут обратить в свою пользу значительные потоки доходов. Когда бюрократические барьеры будут устранены, иностранные железнодорожные составы, совершая поездку по Казахстану, смогут даже арендовать железнодорожное полотно у компании.

Частные логистические провайдеры внимательно следят за развитием инициативы «Один пояс — один путь» и увеличением возможностей Казахстана как транзитного коридора. Занимая центральное положение в пределах трассы Азия — ЕС, Казахстан является идеальным местом для того, чтобы наладить бизнес в сфере транспортных услуг, таких как аренда железнодорожного состава и грузоперевозки. На сегодняшний день транзитные операции дают наибольший доход на тонну за километр для «Казахстан темир жолы». Поэтому стоит ожидать, что транзит станет важным источником дохода для Казахстана, и если железнодорожное сообщение будет упрощено, а бумажные процедуры сокращены, то появится динамичная и прибыльная логистическая индустрия.

Торговля между ЕС и Китаем с точки зрения удельного веса и стоимости ежегодно увеличивается. Предполагается, что стратегия «Один пояс — один путь» позволит быстрее поставлять клиентам более дорогие товары, такие как электроника и продукты питания премиум-класса. Количество поездов, пересекающих Евразию, будет увеличиваться, а улучшенная инфраструктура обеспечит перевозку большего числа контейнеров. На территории Казахстана сформируется новая крупная торговая артерия. Улучшенная логистическая система позволит казахстанским производителям продуктов питания, техники, кожевенной продукции и любой другой формирующейся отрасли быстро выйти на зарубежные рынки. Положительный торговый баланс, который Китай держит с ЕС, означает,

что многие поезда вернутся из Европы с пустыми контейнерами. Неиспользованные возвратные грузовые мощности могут быть приобретены по очень низкой стоимости, что позволит казахстанским производителям экспортировать дешевле, чем когда-либо прежде.

Для того чтобы полностью воспользоваться возможностями китайской инициативы, Казахстан должен задействовать новые источники экономического роста и эффективности. В настоящее время страна отстает в цифровой сфере, в то время как Россия и Китай добились в этом значительных успехов в течение последнего десятилетия. Новые реформы и применение передовых методов могут сократить разрыв между Казахстаном и его партнерами по проекту «Один пояс — один путь» с точки зрения экономической эффективности, прозрачности и доступа к государственным услугам [5].

Однако если Казахстан настроен положительно в отношении проекта Нового Шелкового пути, то его сосед и важнейшее звено инициативы — Кыргызстан двояко относится к участию в этом проекте. «Трудно, но необходимо» — так можно описать суть отношений КНР и Кыргызстана. Новая автомобильная дорога между двумя крупными городами Бишкеком и Ошем — будущий символ политики «Один пояс — один путь». Проект реконструкции дороги был выигран Китаем у немцев, но получил неоднозначную реакцию общества. В первую очередь недовольны киргизские торговцы, из-за боязни сильной конкуренции с китайскими товарами, которые пойдут в Узбекистан и Россию — главных партнеров по экспорту. Многие официальные лица тоже выразили сомнение в том, что проект принесет прибыль государству, так как дорога строится на китайские деньги в размере 6 млрд долл. США. Это означает, что Кыргызстан будет получать прибыль только тогда, когда все затраты на строительство окупятся. Кыргызстан также заинтересован в получении рабочих мест для своих граждан, однако, как показывает опыт, это то, чего китайские

инфраструктурные проекты не предполагают. Вместо этого Китай привлекает десятки тысяч своих рабочих. Еще киргизскую сторону волнует политический аспект. Строительство дороги может нарушить целостность государства, внутри которого идет борьба между правящими элитами севера и юга. Если одна из сторон получит выход в Узбекистан, это может грозить намерением отделиться. Поэтому власти Кыргызстана предлагают правительству КНР сначала построить те дороги, которые свяжут север и юг, а уже после этого открывать транзит [6].

Таким образом, можно говорить о том, что по мере реализации программа «Один пояс — один путь» сталкивается и будет сталкиваться с проблемами в Кыргызстане и Казахстане. Исторические, культурные и экономические факторы отделяют народы этих стран, а разница в экономическом развитии отделяет их еще больше. Географические особенности, сдерживающие развитие инфраструктуры, сверхдержавная геополитика, препятствующая государственной автономии, транспортные коридоры, отвечающие в основном только китайским интересам, а не местным, — основные опасения участвующих в проекте стран. В рамках проекта есть вопросы относительно того, что построено и для кого. Строительство трубопроводов, дорог, аэропортов, несомненно, будет являться доказательством китайского уровня мастерства и развития межгосударственного сотрудничества. В то же время в перспективе странам-участницам достанутся проблемы, связанные с изменениями в окружающей среде, а также возможный подрыв социальных, институциональных, экономических и управленческих структур. С учетом масштаба, сложности и неопределенности инициативы выявить потенциальные механизмы решения проблем, существующих в странах Центральной Азии, очень трудно. Поэтому правительству КНР необходимо установить прозрачность в отношении запланированных или предлагаемых проектов.

Во-первых, необходимо обеспечение каналов связи между китайскими разработчиками и правительствами стран Центральной Азии и, что крайне важно, местными сообществами, которые будут затронуты развитием инфраструктуры. Во-вторых, необходимо улучшение знаний о практических последствиях проекта «Один пояс — один путь» для сельских жителей и общин, что на данный момент представляет собой белое пятно в понимании текущего проекта. В совокупности решение этих важных вопросов позволит Китаю приобрести реалистичные представления о возможностях расширения своей инфраструктуры в Казахстане и Кыргызстане.

Что касается инвестирования со стороны Китая в Россию, то наиболее значимые проекты в рамках инициативы — это в первую очередь контракт между «Газпромом» и Китайской национальной нефтегазовой корпорацией (2014 г.), инвестиции Китая в проекты «Сибур» и «Ямал СПГ» (2015 г.) и в строительство автомобильной дороги Западная Европа — Западный Китай. Эксперты отмечают, что китайские инвесторы с каждым годом становятся все более придирчивыми в выборе проектов для финансирования и не намерены раздавать «легкие» деньги соседним странам. Поэтому России нужно обратить особое внимание на реформирование Транссибирской магистрали, в частности на повышение емкости перевозок, а также ускорить процесс строительства качественных автомагистралей. В противном случае Китай проявит интерес к альтернативным маршрутам Нового Шелкового пути.

Если говорить о перспективах России в этом проекте, то она имеет уникальную возможность извлечь выгоду и внести в него свой вклад. Многие эксперты считают, что инициатива не может быть осуществлена без участия России [7], у которой есть основные ресурсы для продвижения инициативы (например, она может быть связующим звеном в спорах со странами СНГ). В то же время Россия не несет ответственности за ре-



ализацию проекта и не ставит на кон свою репутацию. Принимая участие в реализации стратегии, Россия получит дополнительный вес в отношениях с Китаем, страной, отличающейся в переговорах жесткостью и непреклонностью. Вполне вероятно, что Россия сможет оказывать неоценимые услуги Китаю, когда дело дойдет до реализации проекта. Это хорошая перспектива для того, чтобы сделать Пекин «должником». В то время как Китай ориентирован на поиск новых рынков сбыта и развитие запад-

ных регионов, Россия благодаря этому проекту сможет создать платформу для более масштабного евразийского партнерства, приблизить к Москве как российские дальневосточные регионы в экономическом плане, так и государства Центральной Азии — в политическом. Для Москвы сотрудничество с Пекином создаст возможность модернизировать слаборазвитые районы на Дальнем Востоке и в Сибири, которые нуждаются в инвестициях и современной инфраструктуре.

Использованные источники

1. Cai P. Understanding China's Belt and Road Initiative. March 2017. P. 2–4.
2. Ориентировочная стоимость доставки РЖД. URL: http://cargo.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=5190 (дата обращения: 22.01.2018).
3. Скоростные транзитные контейнерные поезда. Отчет АО «Национальный центр развития транспортной логистики». URL: http://www.trace-ca-org.org/uploads/media/14-26.06.13_Chongqing_Duisburg_ru.pdf (дата обращения: 02.02.2018).
4. Баженова Е.С. Синьцзян и новые горизонты Великого шелкового пути // Пространственная экономика. 2011. № 2. С. 137–145.
5. Kazakhstan and the New Silk Road. PwC Kazakhstan. September 2017. P. 4–8.
6. Stenberg T., Aheam A., McConnell F. Central Asian 'Characteristics' on China's New Silk Road: The Role of Landscape and the Politics of Infrastructure. August 2017. P. 11–13.
7. Inozemtsev V. One Belt, One Road: Russian Dreams Exceed Reality. Eurasia Daily Monitor. Vol. 14. Issue 74. June 2017.

К. Л. Атоян

Высшее образование в государствах — членах ЕАЭС: вопросы интеграции

Аннотация: Статья посвящена вопросам интеграции высшего образования в Евразийском экономическом союзе. Обоснована необходимость углубления эффективного взаимодействия государств — членов ЕАЭС с целью формирования единого образовательного пространства и стимулирования интеграционных процессов, направленных на повышение конкурентоспособности интеграционного объединения.

Ключевые слова: евразийская интеграция, высшее образование, единое образовательное пространство.

Об авторе

Корюн Лукашович Атоян (Ереван, Республика Армения) — ректор Армянского государственного экономического университета, доктор экономических наук, профессор; rector@asue.am

К. Atoyan

On the Issues of Eurasian Integration in Higher Education

Summary: Following article is designed to reveal the issues of higher education integration in Eurasian Economic Union. Justified the need of development of efficient cooperation of EEU member-countries for the formation of unified educational space and promotion of integration processes aimed at the increasing of competitiveness of integration association.

Keywords: Eurasian integration, higher education, unified educational space.

About the Author

Koryun Atoyan (Yerevan, Republic of Armenia) — Rector of Armenian State University of Economics, Doctor of Economical Sciences, Full Professor; rector@asue.am

Перспективы и приоритеты сотрудничества государств — членов Евразийского экономического союза включают широкий круг вопросов, среди которых наиболее актуальными являются: разработка общего видения развития Евразийского экономического союза, усиление экономической интеграции, создание единого культурно-образовательного и научно-интеллектуального евразийского пространства, успешная реализация различных евразийских инициатив. Характерные особенности данного геополитического интеграционного блока — общее культурное наследие, общее историческое прошлое, схожий менталитет, общие ценности, значительный уровень ассимиляции разных народов на евразийском пространстве [1, с. 198]. Углублению сотрудничества между го-

сударствами — членами ЕАЭС могут способствовать:

— создание условий формирования векторов развития, соответствующих евразийской идеологии;

— формирование наднациональных правовых рамок регулирования, единых подходов к унификации и гармонизации законодательства;

— разработка единой экономической политики;

— объединение ресурсного и научного-исследовательского потенциала государств — членов ЕАЭС и т. д.

Развитие соответствующих отраслей интегрированной евразийской экономики, основанной на разделении труда, конкурентных преимуществах, ресурсном обеспечении, специализации производства различных товаров и услуг, совмест-

ных инвестициях в разработку современных технологий, позволит использовать имеющийся потенциал во благо всего интеграционного блока. Если в рамках интеграционного проекта удастся разработать долгосрочную стратегию развития, объединить инвестиционный, производственный, инновационный потенциалы государств — членов ЕАЭС, унифицировать законодательство с целью создания единых правил ведения экономической деятельности, выявить конкурентные преимущества каждого из государств — членов интеграционного объединения, выработать скоординированную экономическую политику, то уже в скором будущем можно ожидать существенные сдвиги и положительную динамику социально-экономических показателей во всех государствах — членах ЕАЭС.

Развитие сотрудничества, особенно с учетом усиливающихся санкций со стороны США и Европейского союза, представляется безальтернативным. Продуктивному развитию евразийской интеграции мешает низкий уровень институционализации, а также ограниченный наднациональный инструментарий регулирования. К сожалению, сегодня наблюдается неудовлетворительный уровень инвестиционного, внешнеторгового и интеграционного взаимодействия государств — членов ЕАЭС, и это при достаточно высоком уровне угроз международной внешнеполитической и внешнеэкономической повестки.

Уровень развития экономических интеграционных процессов предопределяет возможности углубления сотрудничества в других областях общественной жизни. Очевидно, что чем эффективнее будут развиваться экономические отношения между государствами — членами ЕАЭС, тем больше увеличится потенциал взаимодействия во внешнеполитической, научной, культурно-образовательной сферах. Сегодня уже очевидно, что существование изолированных образовательных систем бесперспективно, поскольку исключительно благодаря продуктивному сотрудничеству возможно

преодоление современных вызовов глобализации. Согласно оценке А. С. Айтимова, научно-технологическая конкурентоспособность является одним из определяющих факторов динамичности развития регионального евразийского объединения. По его словам, современная наука носит интернациональный характер и не может развиваться изолированно в отдельной стране, поэтому для развития науки каждой из стран — участниц ЕАЭС важное значение имеет ее интеграция в мировое научное пространство [2, с. 111]. Важно развитие образовательной парадигмы на евразийском пространстве, предполагающая развитие законодательной базы, формирование соответствующей инфраструктуры и механизмов координации систем образования, иначе тезисы о необходимости развития единого образовательного пространства будут носить исключительно декларативный характер.

Очевидно, что без скоординированной государственной поддержки и поощрения научно-технологической кооперации, активного стимулирования инноваций невозможен технологический прорыв. Растущий экономический потенциал государств — членов ЕАЭС является серьезной предпосылкой для модернизации системы образования и увеличения научно-исследовательского потенциала. По оценке профессора А. В. Сидоровича, чем теснее университеты связаны между собой, чем выше уровень взаимодействия в подготовке кадров, тем выше профессиональный и общественный эффект их деятельности для интеграции в целом [3, с. 85]. Образовательный проект ЕАЭС — это регулирование процессов глобализации, инструмент, используемый для оптимизации потенциала стран, участвующих в создании единой образовательной зоны с использованием конкурирующих моделей образования, инновационных образовательных программ [4, с. 215].

Взаимодействие позволит профессорско-преподавательскому составу воспользоваться возможностями плодотвор-

Индекс уровня образования в государствах — членах ЕАЭС в 2013 г. и 2016 г.

	2013 г.	2016 г.
Республика Армения	63	60
Республика Беларусь	21	26
Республика Казахстан	44	39
Кыргызская Республика	88	65
Российская Федерация	36	34

ного сотрудничества, а студенты смогут осуществить выбор индивидуальной образовательной траектории, получить более качественные образовательные услуги, что является гарантией трудоустройства высококвалифицированных специалистов на всем евразийском рынке труда. Однако создание общего рынка труда требует решения вопросов сближения (сопоставимости) образовательных и профессиональных стандартов, взаимного признания дипломов об образовании, ученых степеней и званий. Эффективное планирование и развитие общего рынка труда как фактора экономического роста невозможны без научно-технологического и производственного форсайта, основанного на нем долгосрочного видения потребностей общего рынка в кадрах и механизмов поддержки соответствующего кадрового обновления экономик [5, с. 89].

Анализ индекса уровня образования, комбинированного показателя Программы развития Организации Объединенных Наций, являющийся ключевым показателем социального развития, свидетельствует о неудовлетворительной динамике его изменения в странах ЕАЭС. Удручает низкий уровень сопоставимости систем образования государств — членов интеграционного объединения. Так, в 2013 г. и в 2016 г. государства — члены ЕАЭС в мировом рейтинге индекса уровня образования заняли позиции, приведенные в таблице [6]

Как свидетельствуют эти данные, за 2013–2016 гг. почти все страны ЕАЭС улучшили свои позиции, причем наибо-

лее существенный рост показателя за указанный период был зарегистрирован в Кыргызстане (на 23 позиции). Примечательно, что среди представленных стран наиболее пассивную позицию в контексте образовательных реформ, присоединения к Болонскому процессу, европеизации высших учебных заведений занимает Республика Беларусь, что отнюдь не мешает ей занять наиболее высокую позицию среди других стран ЕАЭС в мировом рейтинге индекса образования. Что касается других бывших республик СССР, то в рейтинге по данным за 2016 г. Украина занимает 40-е место, Грузия — 45-е, Молдова — 63-е, Азербайджан — 64-е, Туркменистан — 111-е, Узбекистан — 58-е, Таджикистан — 97-е. Наиболее высокие показатели индекса уровня образования среди бывших советских республик имеют: Литва — 14, Эстония — 16, Латвия — 25.

Гармонизация правовых норм, углубление сотрудничества в сфере высшего образования могут стать своеобразными драйверами интеграции, способствовать более эффективному взаимодействию и оказать позитивное воздействие на развития общего рынка труда. Продвигая и развивая концепцию евразийского пространства высшего образования, следует все же помнить, что конечной целью евразийской образовательной интеграции является поддержание и повышение качества высшего образования в России и странах региона в целом. Следует продолжать учитывать лучший мировой опыт в сфере образовательной интеграции, образования и науки, а также раз-

вивать сотрудничество с признанными мировыми лидерами высшего образования [7]. По справедливой оценке профессора А. В. Сидоровича, важную роль для объединения сил в области образования могут сыграть сетевые университеты, которые постепенно завоевывают признание на евразийском пространстве. Примеры и опыт сетевых структур показывают, что это образовательное направление должно быть органично включено в интеграционные процессы и может служить важным фактором, ускоряющим региональную интеграцию в рамках ЕАЭС [3, с. 88].

Создание единого образовательного пространства, интеграция образовательных систем стран — участниц ЕАЭС предполагают академическую и студенческую мобильность, научно-техническое сотрудничество, обмен учебными планами и программами. Интеграционные процессы в системе высшего образования государств — членов ЕАЭС, в частности, включают:

- разработку совместных учебных планов и развитие программ двойного диплома с партнерскими вузами;

- разработку сопоставимых стандартов и критериев оценки деятельности вузов, в том числе порядков и условий лицензирования и аккредитации вузов и учебных программ;

- унификацию образовательных процессов, в том числе признание дипломов высших учебных заведений без прохождения процедуры признания дипломов;

- поощрение совместных научно-исследовательских проектов, направленных на выявление взаимовыгодных сфер деятельности, улучшение макроэкономических показателей и создание современных технологических решений;

- организацию совместных научных конференций, симпозиумов и семинаров как по евразийской тематике, так и по другим направлениям с целью объединения и эффективного использования научно-исследовательского потенциала вузов государств — членов ЕАЭС;

- поощрение переподготовки и организацию курсов повышения квалифи-

кации профессорско-преподавательского состава;

- создание программ, институциональных механизмов поддержки развития мобильности профессорско-преподавательского состава, формирование фондов с целью финансирования программ мобильности профессорско-преподавательского состава и студентов;

- разработку программ мобильности студентов, которые позволят наладить сотрудничество между вузами, мотивировать студентов на участие в программах обмена, выработать соответствующие механизмы поощрения участия студентов и аспирантов в программах мобильности и т. д.

В то же время нельзя недооценивать роль сотрудничества евразийских вузов с передовыми мировыми лидерами вузовского образования, поскольку на сегодняшний день рейтинги университетов мира возглавляют американские и европейские вузы, которые за последние десятилетия накопили огромный опыт, внедрили современные образовательные технологии, создали мощные научно-исследовательские лаборатории, разработали эффективные механизмы сотрудничества с работодателями и т. д. Следовательно, сотрудничество на евразийском пространстве должно развиваться не за счет евразийской интеграции, а наряду с ней, что может способствовать формированию взаимодополняющей модели.

Примечательно, что накопленный за последние годы опыт сотрудничества с европейскими вузами, процессы европеизации высших учебных заведений, присоединение к Болонскому процессу, внедрение двухуровневой образовательной системы, развитие программ мобильности студентов и преподавателей, внедрение новых стандартов и критериев аккредитации вузов и т. п. определенным образом тормозят углубление интеграционных процессов в образовательной сфере в рамках ЕАЭС.

С одной стороны, наличествует совместный опыт существования единого

государства, единой образовательной парадигмы. С другой стороны, уже на протяжении последних 30-ти лет развиваются децентрализованные процессы, реализуются попытки создания национальных образовательных систем и накапливается опыт взаимодействия с европейскими и американскими вузами. При рассмотрении конкурентных преимуществ европейских интеграционных процессов нельзя не отметить наличие налаженных механизмов координации, многомиллионных инвестиций в образовательные и научно-исследовательские проекты, высокую мотивацию участников интеграционных процессов, серьезные финансовые вложения в исследовательские проекты, наличие эффективных механизмов вовлечения новых участников в процессы интеграции, развитую систему мобильности, осуществление программ двойного диплома, преимущества для вузов в участии соответствующих европейских образовательных программах и т. д. В этом плане для сопоставления преимуществ европейской интеграции и евразийской действительно необходимы пересмотр всей евразийской идеологии интеграции, создание реальных механизмов налаживания сотрудничества, поиск источников роста инвестиций. Без внедрения значительных финансовых ресурсов невозможно обеспечение интеграционных эффектов, поскольку на сегодняшний день, к сожалению, наблюдается низкая мотивация как вузов, так и государств — членов ЕАЭС к унификации образовательных стандартов, созданию единого образовательного пространства, аккумуляции финансовых и человеческих ресурсов. Между тем опыт Европейского союза показывает, насколько значимыми считаются согласованная политика и инвестиции из общего бюджета ЕС в формирование общего образовательного пространства для укрепления экономической конкурентоспособности интеграционного объединения [8, с. 75]. На примере Республики Армения рассмотрим некоторые аспекты сотрудничества в рамках ЕС.

Республика Армения вступила в Евразийский экономический союз 2 января 2015 г., и несмотря на то что для оценки эффективности функционирования интеграционного блока и анализа преимуществ членства необходим более длительный период времени, уже сегодня можно с уверенностью констатировать положительные сдвиги в развитии социально-экономических отношений и расширении сотрудничества в различных сферах общественной жизни. В частности, членство Армении в Евразийском экономическом союзе привело к изменению географии и структуры экспорта и импорта товаров: если в 2000-х гг. основным торговым партнером Республики Армения был Европейский союз, доля которого превышала половину экспорта из страны, то после присоединения Армении к ЕАЭС доля Европейского союза в экспорте Армении значительно сократилась, составив одну треть. Однако, если в армяно-российских отношениях продолжается положительная динамика практически во всех областях экономических отношений, то уровень инвестиционного, внешнеторгового и интеграционного взаимодействия в парах Армения — Беларусь, Армения — Казахстан и Армения — Кыргызстан отнюдь не соответствует потенциальным возможностям и свидетельствует о необходимости активизации соответствующих отношений. При всей важности доминирующей роли России в данном интеграционном блоке кажется очевидным, что успех и перспективное развитие возможны, если аналогичное взаимодействие будет между всеми участниками объединения.

Армения вступила в Болонский процесс в 2005 г., взяв на себя обязательства привести вузовское и поствузовское образование в соответствие с требованиями Болонской конвенции. За прошедшие годы в сфере высшего образования были инициированы различные реформы, внедрена кредитная система образования, выпускники армянских вузов получают дипломы европейского образца,



с вкладываем европейского образца, что способствует расширению их возможностей трудоустройства, в том числе и в европейских странах. Армянские вузы активно вовлечены в различные проекты, финансируемые Европейским союзом, в том числе в программы по обмену студентами Erasmus +, в грантовую программу ЕС по исследованиям и инновациям «Горизонт 2020», государственные вузы и несколько частных вузов прошли институциональную аккредитацию Национального центра обеспечения качества профессионального образования, являющегося членом Европейской сети по обеспечению качества высшего образования (ENQA), а также членом сети агентств по обеспечению качества профессионального образования Центральной и Восточной Европы (CEENQA). В то же время, несмотря на то что за годы независимости было сделано немало в плане внедрения новых стандартов качества, повышения конкурентоспособности вузовской системы на международном уровне, нельзя не отметить хаотичность вузовских реформ, отсутствие научно обоснованного подхода к инициированию и осуществлению трансформационных процессов в вузовской системе, высокую ориентированность реформ на приоритеты финансирования соответствующих программ, т. е. когда реформы обусловлены не осознанием их необходимости и проблемами эволюционного развития, а приоритетами деятельности соответствующих донорских организаций.

В этом контексте очень важно, сохраняя и развивая достижения в сфере реформирования высшего образования, ставшими возможными в результате активного вовлечения в финансируемые Европейским союзом проекты, сформировать повестку реформ на евразийском

образовательном пространстве, обеспечить наиболее активное вовлечение как государств — членов ЕАЭС в целом, так и собственно высших учебных заведений в инициирование и имплементацию образовательных преобразований, выработать согласованную политику как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу, составить дорожную карту реформ в сфере высшего образования.

Выработка согласованной стратегии интернационализации вузов с четким обозначением приоритетов, формирование системы индикаторов эффективности сотрудничества, обеспечение перехода от количественных критериев оценки к качественным на сегодняшний день имеют приоритетное значение, поскольку от успеха интеграционных процессов в сфере высшего образования в долгосрочной перспективе зависит эффективное функционирование всего интеграционного объединения. Если странам удастся выработать согласованную концепцию реформирования вузовского образования, исключить имитационные реформы, обеспечить подготовку высококвалифицированных кадров для евразийского рынка труда, стать локомотивами научных исследований, то это может способствовать налаживанию высокотехнологических производств, обеспечить импортозамещение и т. д.

Модернизация высшего образования в рамках ЕАЭС призвана укрепить интеграцию, обеспечить синергетический эффект, что может способствовать формированию конкурентоспособного на международной арене интеграционного блока. Объединение усилий, ресурсов, разработка общего видения развития интеграционного блока, формирование долговременной стратегии развития могут привести к желаемым результатам уже в ближайшей перспективе.

Использованные источники

1. Храмова А. В. Потенциал Евразийского экономического союза как глобального геополитического субъекта международных отношений // Научные ведомости БелГУ. 2015. № 13 (210). Вып. 35. С. 193–199. (История. Политология).
2. Айтимов А. С. Об опыте интеграции науки и образования в Евразийском экономическом союзе // Международный электронный журнал. Устойчивое развитие: наука и практика. 2016. Вып. 2 (17). С. 111–116.
3. Сидорович А. В. Евразийская интеграция: новая роль университетов // Диалог: политика, право, экономика. Международный научно-аналитический журнал Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. 2018. № 1. С. 83–90.
4. Специан Л. М. Интеграция в образовании — важное требование евразийского пространства // Ценности евразийской культуры: духовность, традиции, экономические приоритеты сотрудничества: EXPO 2017 ASTANA : матер. междунар. науч. конф. (Минск, 21 марта 2017 г.). Минск : БНТУ, 2017. С. 215–218.
5. Юн С. М. Образование как сфера сотрудничества в рамках евразийского экономического союза: проблемы и перспективы // Вестник Томского государственного университета. История. 2017. № 50. С. 89–92.
6. Рейтинг стран мира по уровню образования // NoNews. Никаких новостей. URL: <https://ponews.co/directory/lists/countries/education> (дата обращения: 07.05.2018).
7. Смирнова Л. О концепции евразийского пространства высшего образования // Государственная служба. 2015. № 6 (98).
8. Перспективы развития проекта ЕАЭС к 2025 году. Рабочая тетрадь. Спецвыпуск. 2017. М. : НП РСМД, 2017. С. 74–78.

Е. А. Горбашко

Повышение качества образования в государствах — участниках Содружества Независимых Государств

Аннотация: В статье исследуются перспективы развития образовательного пространства в государствах — участниках СНГ на основе гармонизации деятельности в области организации и обеспечения качества образования на уровне государств — членов СНГ и отдельных заинтересованных сторон. Сформулированы рекомендации по повышению и обеспечению качества образования в государствах — участниках СНГ. Особое внимание уделено формированию студентоцентрированного обучения, повышению качества педагогических кадров и профессорско-преподавательского состава, содержательным аспектам качества образования и организационным подходам, развитию международной интеграции и сетевых образовательных программ, а также развитию интеграции «образование — наука — бизнес» с целью формирования образовательных программ, отвечающих потребностям рынка труда и реализующих результаты современных научных исследований, в том числе путем создания кластерных объединений с участием представителей всех заинтересованных структур. Предлагаемые рекомендации призваны создать дополнительные возможности для интеграции государств на основе расширения и углубления экономического сотрудничества.

Ключевые слова: качество образования, международная интеграция, гармонизация, аккредитация, образовательное пространство.

Об авторе

Елена Анатольевна Горбашко (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — проректор по научной работе, заведующий кафедрой экономики и управления качеством Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор экономических наук, профессор; gorbashko.e@unecon.ru

E. Gorbashko

Improving the Quality of Education in the CIS Member States

Summary: The paper considers the prospects for the educational space development in the CIS member states, based on the harmonization of activities on organizing and ensuring the quality of education at the level of the CIS member states and individual stakeholders. Recommendations are designed to achieve and ensure the quality of education in the CIS member states. Particular attention is paid to the formation of student-centered learning, the improvement of the teaching staff quality, substantial aspects of education quality and organizational approaches, the development and integration of educational programs, as well as to the development of the education — science — business integration with the purpose of designing educational programs in accordance with the needs of the labor market realize the results of contemporary research, including the formation of clusters with participation of all stakeholders. The proposed recommendations are designed to create additional opportunities for integration between states on the basis of economic cooperation expansion and intensification.

Keywords: quality of education, international integration, harmonization, accreditation, educational space.

About the Author

Elena Gorbashko (St. Petersburg, Russian Federation) — Vice-Rector for Research, Head of the Department of Economics and Quality Management of the St. Petersburg State University of Economics, Doctor of Economics, Professor; gorbashko.e@unecon.ru

Современное динамичное развитие Содружества Независимых Государств происходит в условиях изменения мировой геоэкономической конфигурации, геополитических конфликтов, формирования альтернативных коалиций и моделей развития. В этом контексте реша-

ющее значение для более полной реализации экономического и политического потенциалов интеграции приобретает формирование общего регионального научно-образовательного пространства как пространства доверия и открытости для реализации творческих потенциалов

государств — участников СНГ, подготовки высококвалифицированных кадров для индустриального, инновационного и инфраструктурного развития евразийской интеграции.

Соответственно, важное значение имеет сближение и гармонизация законодательства государств — участников СНГ для создания общего образовательного пространства, развития сотрудничества в области образования, науки и культуры, активизации мобильности научно-педагогических работников и обучающихся с целью повышения качества подготовки кадров, способных работать в условиях международной интеграции, ориентируясь на реализацию совместных проектов в актуальных областях сотрудничества.

Качество образования имеет определяющее значение для успешного развития государства. За последние годы в международной практике сформировались новые тенденции и подходы в области повышения и обеспечения качества образования, которые способствуют созданию основ для взаимного доверия к результатам обучения, признанию выданных дипломов и открывают новые возможности для развития сотрудничества.

Приоритетными задачами в сфере образования являются: обеспечение качества образовательных услуг и эффективности управления образовательными организациями; создание структуры образовательной системы, соответствующей требованиям инновационного развития экономики; обеспечение доступности качественного образования; формирование системы непрерывного образования.

С повышением роли образования в обеспечении устойчивого социально-экономического развития в государствах — участниках СНГ происходят существенные изменения в сфере образования, затрагивающие как саму методологию образования, его глобальные цели и задачи, так и содержание образования, подходы к разработке образо-

вательных стандартов и программ, формы и методы обеспечения качества образования.

Формируя общее образовательное пространство СНГ, внедряя современные подходы и лучшие практики обеспечения качества образования, необходимо учитывать историческую общность народов, духовное и культурное наследие, сложившееся на территории СНГ, стремиться к реализации общих исторических целей. При этом необходимо обеспечивать сохранение культурного и языкового многообразия и толерантности к многоязычной образовательной среде.

В рамках конкурсного проекта МПА СНГ Санкт-Петербургский государственный экономический университет разрабатывает модельные рекомендации «О повышении качества образования в государствах — участниках СНГ». Рекомендации способствуют реализации программы подготовки в 2017–2019 гг. проектов модельных законодательных актов, рекомендаций и других документов МПА СНГ и проведения международных мероприятий, инициированных Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации для сближения и гармонизации законодательства государств — участников СНГ, утвержденной Советом палаты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Рекомендации распространяются на дошкольное, общее образование (начальное, основное, среднее), среднее профессиональное образование, высшее образование (бакалавриат, магистратура, аспирантура, докторантура), дополнительное образование. При этом должна учитываться специфика законодательно определенных уровней образования в каждом из государств — участников СНГ.

В процессе разработки рекомендаций были проанализированы ряд соглашений государств — участников Содружества Независимых Государств [1–6] и модельных законов в области образования [7–12], а также законодательные и норма-

тивно-правовые акты в области образования каждого государства — участника СНГ.

Рекомендации по повышению качества образования в государствах — участниках СНГ базируются на:

— сближении законодательства и гармонизации подходов к обеспечению качества образования государств — участников СНГ, исходя из потребностей и интересов социально-экономического развития государств — участников Содружества;

— преемственности различных уровней образования путем формирования единых требований и образовательных стандартов, реализуемых на территории государств — участников СНГ;

— гармонизации системы оценки качества образования путем создания и развития системы сопоставимых критериев, методик и технологии оценки качества образования;

— дополнении модельного Образовательного кодекса для государств — участников СНГ разделом «Национальные рамки квалификаций» в целях создания на этой основе условий для разработки и применения на территории государств — участников СНГ Единой рамки квалификаций, позволяющей обеспечить прозрачность и сопоставимость квалификаций в интересах повышения качества образования и обучения, расширения академической и трудовой мобильности, а также условий для непрерывного образования в течение всей жизни.

В области *дошкольного образования* необходимо объединение обучения и воспитания в целостный образовательный процесс на основе духовно-нравственных ценностей, личностно ориентированного подхода и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, государства. Важным представляется обеспечение единства требований к программам дошкольного образования и условиям их реализации с целью формирования необходимых входных компетенций для программ общего образования, социализации детей и развития

преемственности дошкольного и школьного образования в государствах — участниках СНГ. Повышение качества дошкольного образования должно базироваться на применении педагогически обоснованных и обеспечивающих повышение качества образования форм, методов и средств обучения, а также на формировании единых требований в государствах — участниках СНГ к проведению контроля (государственного и общественного) и надзора в сфере дошкольного образования.

В области *общего образования* необходимо формирование единых образовательных стандартов общего образования (начальное, основное, среднее), реализуемых на территории государств — участников СНГ, что предполагает:

— анализ, сравнение и сопоставление национальных образовательных стандартов общего образования, а также соответствующих им образовательных программ, учебных планов и дисциплин;

— создание единых требований к структуре и содержанию образовательных стандартов общего образования и условиям их реализации.

Для обеспечения гармонизации системы оценки качества общего образования необходимо создание и развитие системы сопоставимых критериев, методик и технологии оценки качества, включая формирование единых принципов, процедур и методов аккредитации образовательных организаций и образовательных программ и признания аккредитационной экспертизы; совершенствование и сближение методик и критериев проведения аккредитации образовательных организаций (учреждений), образовательных программ и аттестации обучающихся, учитывающих использование современных информационных технологий, систем тестирования.

Следует создать условия для повышения качества педагогических кадров в системе общего образования и статуса профессии учителя, привлечения к педагогическому труду способной и творческой молодежи, развития компетенций

педагогического состава учебных заведений на основе внедрения эффективной системы повышения квалификации и системы оплаты труда, разработки механизмов карьерного и профессионального роста учителя, применения инновационных технологий обучения, а также обеспечить возможности доступа школьников к образовательным интернет-ресурсам, информационным технологиям, внедрение междисциплинарного и проектного методов обучения, мотивирующих школьников на активный процесс познания и развития.

В области *начального и среднего профессионального образования* необходимо повышение престижа рабочих профессий, привлечение молодежи в производственные секторы экономик государств — участников СНГ, улучшение качества подготовки по рабочим профессиям и специальностям профессионального образования на основе национальных и международных требований к профессиональным компетенциям на базе движения WorldSkills.

Так же как и для общего образования, важны формирование единых образовательных стандартов высшего образования, реализуемых на территории государств — участников СНГ, а также гармонизация систем аккредитации образовательных организаций и образовательных программ, признание аккредитационной экспертизы.

Учитывая специфику начального и среднего профессионального образования, необходима разработка требований по сближению компетентностных моделей по образовательным программам начального и среднего профессионального образования в рамках создания межгосударственных рабочих групп по формированию рекомендаций к структуре и содержанию компетентностных моделей, условиям их реализации с целью обеспечения преемственности с образовательными программами высшего образования (бакалавриат), а также их соответствия определенным квалификационным уровням Единой рамки

квалификаций государств — участников СНГ.

Повышению качества образования будут способствовать создание институциональных механизмов вовлечения социальных партнеров и работодателей в процесс формирования квалификационных требований и запросов на подготовку кадров в соответствии с потребностями рынка труда, законодательное закрепление принципов дуального обучения, реализуемого на основе партнерства учреждений среднего профессионального образования и предприятий, а также развитие системы независимой сертификации квалификаций выпускников учреждений среднего профессионального образования на базе отраслевых союзов и ассоциаций.

В области *высшего образования* рекомендуется обратить внимание как на содержательные аспекты качества образования, так и на организационные подходы. Необходимо обеспечить фундаментальность высшего образования как содержательной основы повышения его качества, формировать образовательные программы на основе компетентностных моделей выпускника, ориентации на студентоцентрированное обучение. К организационным подходам относится формирование единых образовательных стандартов высшего образования (бакалавриат, магистратура, аспирантура, докторантура), реализуемых на территории государств — участников СНГ. В этот процесс рекомендуется включать:

1) заключение необходимых соглашений между государствами — участниками СНГ и создание межправительственных и межвузовских рабочих групп по разработке модельных образовательных стандартов по направлениям подготовки, наиболее актуальным для подготовки кадров, обеспечивающих сотрудничество государств — участников СНГ;

2) анализ, сравнение и сопоставление национальных образовательных стандартов высшего образования, а также соответствующих им образовательных программ, учебных планов и дисциплин;

3) создание единых требований к структуре и содержанию образовательных стандартов высшего образования и условиям их реализации;

4) сравнительный анализ образовательных и профессиональных стандартов государств — участников СНГ с целью их дальнейшей гармонизации и повышения на этой основе качества образования.

Формирование единых принципов, процедур и методов аккредитации образовательных организаций и образовательных программ и признание аккредитационной экспертизы также должно быть направлено на повышение качества образования в государствах — участниках СНГ. Эти процессы включают:

1) совершенствование и сближение методик и критериев проведения аккредитации образовательных организаций (учреждений), образовательных программ и аттестации обучающихся, учитывающих использование современных информационных технологий, систем тестирования, внешней оценки образовательных программ профессиональными сообществами и представителями работодателей;

2) установление единых требований к аккредитационным агентствам в части соответствия их процедур аккредитации, проводимых в высших учебных заведениях, стандартам и руководству обеспечения качества высшего образования, разработанным Европейской сетью обеспечения качества в сфере высшего образования (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA);

3) разработку процедуры по сближению требований признания государствами независимых национальных и международных аккредитационных органов;

4) формирование единого реестра аккредитационных агентств государств — участников СНГ, разработка межправительственного соглашения, определяющего порядок их функционирования на всей территории СНГ;

5) разработку на правительственном уровне государств — участников СНГ соглашения о взаимном признании ре-

зультатов аккредитации образовательных организаций и программ, осуществляемых национальными или международными аккредитационными агентствами. Реализация данных соглашений обеспечивает возможность предоставления образовательным организациям права осуществлять реализацию образовательных программ более высокого уровня, а также освобождение от процедур национальной государственной аттестации образовательных программ, аккредитованных агентствами других государств — участников СНГ, результаты аккредитации которых признаются в рамках соглашений.

Для развития международной интеграции необходимы сближение законодательства и гармонизация подходов к обеспечению качества образования в государствах — участниках СНГ в соответствии с требованиями Болонского процесса и связанного с ним процесса реформирования систем высшего образования и формирования международного образовательного пространства, поэтому рекомендуется:

1) провести анализ терминологии модельных законодательных актов государств — участников СНГ с целью гармонизации с определениями терминов, используемых в Болонской декларации;

2) дополнить действующие модельные законодательные акты в области образования (модельный Образовательный кодекс для государств — участников СНГ) определениями Болонской декларации;

3) проанализировать и разработать требования по сближению компетентностных моделей по образовательным программам бакалавриата, магистратуры, аспирантуры в рамках межгосударственных рабочих групп по разработке рекомендаций к структуре и содержанию компетентностных моделей, условиям их реализации;

4) национальную рамку квалификаций в высшем образовании разрабатывать по каждому циклу обучения и направлению профессиональной подготовки, учитывая Европейскую рамку квалификаций

и особенности рынка труда государств — участников СНГ.

Следует активизировать создание сетевых программ на различных уровнях высшего образования в вузах государств — участников СНГ, необходимыми условиями организации которых являются:

— наличие нормативно-правовой базы регулирования правоотношений участников сети (консорциума);

— договорные формы правоотношений между участниками сети;

— наличие в сети различных организаций, предоставляющих обучающимся реальную возможность выбора при построении индивидуальных образовательных траекторий;

— возможность академической мобильности обучающихся и преподавателей образовательных организаций, входящих в сеть;

— возможность организации зачета и перезачета результатов по учебным модулям, дисциплинам и образовательным программам.

К основным условиям повышения качества высшего образования относятся: формирование эффективной системы повышения квалификации профессорско-преподавательского состава, отвечающей современным требованиям цифровой экономики и потребностям рынка труда, а также системы эффективного контракта, стимулирующего показатели качества работы научно-педагогических работников вузов, развитие интеграции «образование — наука — бизнес» с целью формирования образовательных программ, отвечающих потребностям рынка труда и реализующих результаты современных научных исследований, создание научных центров и лабораторий в вузах при поддержке бизнес-структур, выполняющих разработки в приоритетных научных направлениях сотрудничества государств — участников СНГ.

Дополнительное образование в государствах — участниках СНГ, включающее в себя профессиональную подготовку и переподготовку кадров, должно учи-

тывать необходимость развития кадрового потенциала государств в интересах экономической интеграции и других направлений сотрудничества на пространстве СНГ. Рекомендуется развивать сетевые программы дополнительного образования. Повышение качества образования в рамках сетевых образовательных программ достигается на основе: возможности доступа к более качественному образовательному контенту, включая современное учебно-научное лабораторное оборудование как ведущей образовательной организации, так и входящих в единую сеть обучения других организаций: университетов, академических и отраслевых институтов, научно-производственных объединений, промышленных предприятий и бизнес-структур; аккумуляции учебно-методического обеспечения, интеллектуального потенциала и опыта педагогической деятельности профессорско-преподавательского состава вузов.

В целях организации диалога с работодателями и бизнес-партнерами, контроля качества образовательного процесса и результатов обучения, проведения учебных и производственных практик и стажировок в рамках сетевых образовательных программ рекомендуется формировать кластерные объединения с участием представителей всех заинтересованных структур (вузов, НИИ, компаний, организаций и др.) по различным направлениям подготовки кадров для СНГ. Необходимо активизировать развитие системы независимой сертификации квалификаций выпускников вузов на базе отраслевых союзов и ассоциаций.

Реализация предложенных в концепции рекомендаций по повышению качества образования в государствах — участниках СНГ позволит создать предпосылки для обеспечения системы формирования единой идентичности и сближения ценностей высокообразованных граждан государств — участников СНГ, организовать подготовку кадров для реализации национальных и межгосудар-



ственных проектов и программ развития, создать дополнительные возможности для интеграции государств на основе

расширения и углубления экономического сотрудничества в отраслях экономики.

Использованные источники

1. Соглашение государств — участников Содружества Независимых Государств о взаимном признании документов о высшем / высшем профессиональном образовании от 31 мая 2013 г.

2. Соглашение о координации работ в области информатизации систем образования государств — участников Содружества Независимых Государств от 22 ноября 2007 г.

3. Соглашение о взаимном признании эквивалентности документов о среднем (общем) образовании, начальном профессиональном и среднем профессиональном (специальном) образовании от 15 сентября 2014 г.

4. Соглашение о координации работ в области лицензирования образовательной деятельности, аттестации и аккредитации образовательных учреждений государств — участников Содружества Независимых Государств от 29 ноября 2001 г.

5. Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств от 17 января 1997 г.

6. О Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период

до 2020 года : решение Совета глав правительств СНГ от 14 ноября 2008 г.

7. Модельный Образовательный кодекс для государств — участников СНГ (постановление МПА СНГ от 29 ноября 2013 г. №39-6).

8. О подготовке кадров с учетом потребностей рынка труда : модельный закон (постановление МПА СНГ от 23 ноября 2012 г. №38-9).

9. О дистанционном обучении в государствах — участниках СНГ : модельный закон (постановление МПА СНГ от 16 мая 2011 г. №36-5).

10. О начальном и среднем профессиональном образовании : модельный закон (постановление МПА СНГ от 16 мая 2011 г. №36-5).

11. О лицензировании, государственной аттестации и аккредитации учреждений / организаций высшего и послевузовского образования в государствах — участниках СНГ : модельный закон (постановление МПА СНГ от 3 декабря 2009 г. №33-7).

12. О высшем и послевузовском профессиональном образовании : модельный закон (постановление МПА СНГ от 07 декабря 2002 г. №20-2).

Л. Н. Додхудоева

СНГ в контексте глобального и локального гуманитарного сотрудничества

Аннотация: В статье отмечается, что в настоящее время перед государствами СНГ стоят не только задачи политической, экономической, идеологической интеграции, но и проблема формирования идентичности как преемницы советской и постсоветской цивилизаций. Способами осуществления этой идеи могут стать в первую очередь культурные и образовательные программы и проекты.

Ключевые слова: идентичность, культура, трансформация, общество, глобализация, национальные ценности, институциональная система, ориентиры, многообразие, единство.

Об авторе

Лариса Назаровна Додхудоева (Душанбе, Республика Таджикистан) — заведующая отделом этнографии Института истории, археологии и этнографии им. А. Дониша Академии наук Республики Таджикистан, доктор исторических наук, профессор; sofikomalik@gmail.com

L. Dodkhudoeva

CIS in the Context of Global and Local Cooperation

Summary: At present, the CIS states face not only the tasks of political, economic, ideological integration, but the problem of the formation of identity as the successor of the Soviet and post-Soviet civilizations. The methods of implementing this idea could be primarily cultural and educational programs and projects.

Key words: identity, culture, transformation, society, globalization, national values, institutional system, benchmarks, diversity, unity.

About the Author

Larisa Dodkhudoeva (Dushanbe, Republic of Tajikistan) — Head of Ethnographic Department of A. Donish Institute of History, Archaeology, Ethnography of the Academy of Sciences of the Republic of Tajikistan, Doctor of Historical Sciences, Professor; sofikomalik@gmail.com

Со времени создания СНГ (1991 г.) одной из главных его миссий является стабилизация социокультурной общности, предполагающая свободную соревновательность, политическую открытость, признание самобытных ценностей и этнокультурных традиций каждого народа, что составляет основу для лидерства на международной арене. О важности этой темы свидетельствует тот факт, что она неоднократно обсуждалась на различных форумах, симпозиумах и конференциях. В 2009 г. в Душанбе был проведен региональный форум «Культурное пространство Центральной Азии: единство в многообразии» при содействии Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству в Таджикистане; в 2013 г. в Астане — международный семинар «Трансформация обществ

Центральной Азии: социокультурные аспекты» под эгидой ЮНЕСКО. Участники указанных мероприятий подчеркнули необходимость совместных усилий для объединения государств СНГ и одновременно стран Центрально-Азиатского региона. Более того, некоторые из докладчиков выдвинули идею формирования центральноазиатской культурной идентичности [1].

Центральную Азию называют колыбелью общечеловеческой цивилизации, имея, конечно, в виду Большую Центральную Азию. В этом контексте постсоветская Центральная Азия выступает как субрегион, территория разлома между двумя большими цивилизациями: синской (китайской) и русской (православной) [2].

Синтез культур позволяет создавать новые материальные и духовные ценно-

сти. Однако сегодня Центральная Азия утратила «чувство региона». На современном этапе взаимодействие между центральноазиатскими странами в основном сведено к кратковременным контактам, стереотипным представлениям друг о друге, различным дням культуры в той или иной стране. Глобализация требует выработки новой стратегии идентичности как для Центральной Азии, так и для СНГ, которые остаются неоднородными и противоречивыми. На повестке дня продолжает стоять проблема воссоздания общности государств — членов СНГ через такое гуманитарное сотрудничество, которое позволит сохранить идентификационные параметры каждой из стран, отличающихся своим культурным разнообразием.

Хорошо известно, что идентичность проявляется, формируется и существует только в процессе взаимодействия с другими, при встрече с «инаковостью», чужой идентичностью. При взаимодействии людей с одинаковой аксиологией (общими ценностями) идентичность не выражается столь отчетливо. Глобализация размывает национальные и культурные традиции, разрушая традиционные ценности государств. Многие исследователи считают, что интеграционные процессы и гиперреальная коммуникативная среда значительно притупляют ориентиры принадлежности индивида к определенному обществу, определенной культуре. Это влечет за собой актуализацию проблемы сохранения культурного наследия народов, их исторической памяти, этнической идентичности.

Разница между западноевропейскими и постсоветскими государствами заключается в том, что для первых национальные ценности тесно сопряжены с правовой институциональной системой, тогда как для большинства постсоветских государств национальные ценности имеют другое значение, поскольку не всегда в равной мере соотносятся с институциональными принципами нации-государства [3].

В постсоветской Центральной Азии со дня обретения ее странами полити-

ческого суверенитета главами государств (в основном Н. А. Назарбаевым) неоднократно предпринимались попытки интеграции региона. К примеру, с 1994 г. по 1996 г. были разработаны и приняты 180 документов, направленных на создание правовой базы интеграции трех стран региона с возможностями для присоединения остальных (Таджикистана и Туркменистана). Однако эти попытки сформировать единую политико-экономическую структуру в формате решений, принятых главами государств, оказались неэффективными.

Различные эксперты к причинам отсутствия результативности интеграционных процессов в Центральной Азии относят конфликт интересов, существующий между странами. Государства выражают свое стремление создать кооперативные структуры, но при этом у них нет желания делегировать собственные полномочия надрегиональным органам. Кроме того, процесс формирования национальных идентичностей в формате каждого государства региона еще не закончен, что значительно тормозит интеграцию [4, с. 61].

Культурное многообразие и культурное единство превратилось в критическую проблему спустя годы стимулирования национальной самоидентификации и национального самосознания в странах, где проживают разные народы, этнические группы с собственными оригинальными культурами. В этом контексте перед странами Центральной Азии и всеми государствами СНГ стоит конкретная задача — осмысление важности экономического, социально-политического и культурного единства, целостности региона в условиях глобализации. Исторический ракурс рассмотрения данной проблемы на первый план выдвигает парадигму единства национального наследия и культурного разнообразия в рамках Содружества. В этом смысле гуманитарное сотрудничество можно рассматривать как действующий фактор развития, поскольку именно оно «инициирует» стремление народов к интег-

рации, что, несомненно, способствует прогрессу.

Существует немало инициатив, свидетельствующих о кооперации ученых в свете глобальных проблем, например утраты биоразнообразия. Ученые СНГ развивают трансграничные проекты, разрабатывают новые подходы к решению глобальных проблем на территории различных стран Содружества. К примеру, исследователями России активно ведется работа по изучению животного мира Памира. Уже созданы или находятся в процессе формирования совместные природоохранные резервации, например Памиро-Алай (совместно с Кыргызстаном), имеющий целью сохранение дикой природы этого региона. Намечается открытие заповедника арчовых лесов в Шахристане (совместно с Узбекистаном), также планируется отслеживать состояние бухарского оленя в Таджикистане и многое другое.

Однако, на наш взгляд, сфера культуры государств СНГ во многом остается политизированной, нередко зависимой от иностранных доноров. Одной из важных характеристик современной визуальной культуры Содружества является возникновение альтернативных культурных институтов, новых совместных выставочных площадок, чаще всего, к сожалению, под эгидой зарубежных и международных организаций. В современной художественной среде региона благодаря поддержке различных спонсоров существует несколько разновекторных течений. Однако в этой ситуации слишком слабы позиции местных доноров, самих мастеров, которые чаще всего довольствуются тем, что могут получить поддержку в виде грантов или предоставления выставочного пространства. В любом случае сегодня главная задача для искусства стран СНГ — это добиться общечеловеческой, гуманистической открытости, сохранить традиционные креа-

тивные основы, способные переплестись с острой художественной выразительностью собственной, региональной и мировой современной визуальной культуры.

К настоящему времени уже определены способы интеграции, которым следуют многие страны, создавая союзы, конфедерации и т. д. Прежде всего это инфраструктурный уровень, включающий финансы, дороги, Интернет, культурное сотрудничество и др. На институциональном уровне происходит формирование общих для стран политических, идеологических, правовых, культурных институтов, которые призваны унифицировать всю деятельность на общей территории, выработать определенные единые подходы и стереотипы услуг. Различные соглашения политического характера направлены на обеспечение региональной безопасности. И наконец, общие цели и толерантность являются основой формирования смыслового уровня, который позволяет развивать национальные ценности и сохранять религиозные традиции даже в случае инокультурного воздействия разных стран¹. Процесс взаимовлияния порой противоречив, но всегда чрезвычайно динамичен и обусловлен активным взаимодействием на уровне коммерческих связей, циркуляции идей, научного и культурного обмена.

Народы СНГ уже интегрированы в глобализированную среду посредством Интернета и прочих технических достижений. И это является сильнейшим испытанием для национально-культурной идентичности государств. Каждому из них теперь суждено сохранять собственный национальный дух и наследие в сложном процессе модернизации технологий, новых политических, социальных и культурных установок. В связи с этим требуется адаптация традиционных институтов, духовных и материальных ценностей к новым условиям, под-

¹ В Большой Европе перед объединением несколько лет происходили интенсивные консультации интеллектуальной, творческой элиты на уровне клубного пространства, общих журналов, встреч, коллоквиумов, дискуссий и т. д. И только благодаря этому пришло понимание, что необходимо формировать Большую Европу на всех остальных уровнях [4, с. 35].

готовка конкретного ответа на современные вызовы.

В этом контексте гуманитарное сотрудничество стран СНГ, как полагают многие эксперты, необходимо для достойного развития всех государств в условиях глобализации, поскольку оно требует широкой интеграции культур в общий мир, а следовательно, выработки новой стратегии.

Для превращения СНГ в современное динамичное объединение, на наш взгляд, требуется сформировать комплиментарную традицию межэтнического взаимодействия, культуру толерантности, развивать межкультурный диалог, выработать совместные модели ценностных ориентиров. Ведь появление после распада СССР новой интеграционной модели предполагает рассмотрение ее как самостоятельного, добровольного объединения, в котором должно произойти совпадение интересов всех народов и осознание ими их исконной принадлежности к собственной культурно-цивилизационной идентичности.

Однако этот процесс остается неоднородным и противоречивым, обмен достижениями между странами нередко затруднен. Нам представляется, что одним из недостатков самоидентификации стран СНГ является ностальгия по «золотому веку», великому прошлому каждого из народов. Несомненно, каждый из них внес свой вклад в развитие мировой цивилизации, обогатил духовную культуру мира, но культурное наследие имеет значение только в форме актуализируемого опыта, а не груза традиций.

Признание плюрализма мнений, полиэтнической и мультикультурной среды должно сменить этнокультурную конкуренцию, нетерпимость, различного рода фобии. Подчас недалёковидные политики и представители массмедиа используют стремление людей к превосходству той или иной этнической общности с тем, чтобы манипулировать их сознанием путем фальсификации исторических фактов, навязать им собственные модели развития страны в регионе.

Как это ни печально, мы видим и стремления к «прихватизации» наследия других народов.

Все это свидетельствует о том, что в СНГ до настоящего времени не существует сильных политических, интеллектуальных, творческих элит, которые задалась бы целью формирования уважительного отношения к самобытности каждого народа. Представляется, что укрепления гуманитарных контактов в Содружестве не произойдет, пока не будет решена главная задача всех государств — выработка собственной национальной идентичности.

Отдельные исследователи считают, что существует несколько уровней объединения региона. Первый, инфраструктурный, предполагает решение проблем финансов, передвижения, использования Интернета и др. Второй, институциональный, требует создания политических, идеологических, правовых институтов, которые способны унифицировать интенции, исходящие из разных стран. Не менее важный уровень — смысловой, который, по всей видимости, будет формулироваться в терминах культуры [4, с. 35].

Весьма значимым является вопрос религиозной идентичности, и многие опасаются, что этот идеологический вопрос способен обрести политический характер. Важную роль играет образовательная политика в странах СНГ, которая в основном сфокусирована на ограниченном понимании значимости «собственной» национальной культуры. Образование должно воспитывать корректное отношение к наследию каждой этнической общности со стороны всех народов. Одновременно большое значение имеет создание образовательных программ, нацеленных на формирование у молодого поколения уважительного отношения к чужой культуре, достижениям стран-соседей, воспитание толерантности.

Таджикистан и Россия имеют позиции по большинству концептуальных вопросов международной, региональной

политики и интеграционного взаимодействия. Весьма продуктивно развивается сотрудничество в сферах образования, науки, культуры, инновационных технологий. Этому способствует открытие представительства «Россотрудничества», двух информационно-культурных центров Фонда «Русский мир» в Республике Таджикистан. В настоящее время в Таджикистане функционируют, наряду с Российско-Таджикским (Славянским) университетом, также филиалы московских вузов (МГУ им. М. В. Ломоносова и НИТУ «МИСиС»). Предлагаемая российской стороной система квот позволяет направить на учебу в вузы Российской Федерации выпускников общеобразовательных школ Таджикистана, в настоящее время их насчитывается уже около семи тысяч.

Весьма ценными являются и примеры народной дипломатии, личные инициативы представителей государств СНГ. Так, с 2007 г. член Союза художников России Г. Стэпан приезжает из Саранска и подолгу живет на Памире (Таджикистан), где в различных горных районах преподает детям живопись и рисунок. Помимо этого, Г. Стэпан удалось провести несколько выставок произведений ее таджикских учеников в стране и за рубежом.

Интеллектуалы и творческая элита вносят свой посильный вклад в решение проблем интеграции. Так, председатель фонда «Русские меценаты» Ю. Вербицкая активно занимается популяризацией искусства Таджикистана в СНГ и странах Запада. К настоящему времени ею опубликовано несколько альбомов и проведено более 10 выставок таджикского искусства, с частью из них она познакомилась и Президента Республики Таджикистан Э. Рахмона [5]. По инициативе отдельных государств Содружества было предпринято совместное издание фундаментальных научных монографий, среди которых следует отметить такие публикации, как «Очерки истории исламской цивилизации» и «История Казахстана в восточных миниатюрах» [6].

Душанбинской и Таджикистанской епархией Русской православной церкви уже третий год в Душанбе проводятся международные конференции, посвященные взаимодействию религиозных и культурных традиций христианства и ислама.

Весьма показательным примером интеграции в рамках Центральной Азии можно считать создание в 2000 г. Ассоциации организаций, поддерживающих развитие ремесел в Центральной Азии (CACSA). Мастера объединились в центральноазиатскую сеть, чтобы самостоятельно решать свои проблемы. Прежде главой ассоциации была кыргызка Д. Чочунбаева, ныне таджичка М. Каюмова. В следующие годы произойдет ротация, и представитель каждой страны сможет реализовать свое понимание задач ассоциации с учетом интересов всех участников.

Крайне важно, на наш взгляд, создать сайт культуры СНГ «Кто есть кто», а также общий фонд культуры СНГ. Для решения этой сложной задачи необходимо в каждой стране региона образовать инициативные группы по подготовке материалов. Вполне возможно организовать выпуски номеров, посвященных культуре каждого из государств Содружества, и распространять их в виде интернет-рассылок.

Существует идея разработки совместных образовательных программ по проблеме толерантности в СНГ с тем, чтобы преодолеть понимание самобытности в узком, идеализированном националистическом формате, политизацию национальной культуры. Наконец, чрезвычайно полезным было бы создание экспертных групп по различным направлениям традиционной и современной культуры СНГ, что будет способствовать признанию самоценности каждой из стран, открытой для диалога и взаимодействия со всеми народами мира.

В настоящее время перед государствами СНГ стоят не только задачи политической, экономической, идеологической интеграции, но и проблема фор-

мирования идентичности как преемницы советской и постсоветской цивилизаций. Способами осуществления этой идеи могут стать в первую очередь культурные и образовательные программы и проекты. Реализация идеи региональной идентичности первоначально должна произойти в общественном сознании, а затем, при благоприятных политико-экономических и социальных условиях как внутри Содружества, так и за его пределами, в наднациональных структурах.

Переориентация государств СНГ на цели культуры (а не только рынка), т. е. на цели всестороннего развития челове-

ка, его производства как целостного и универсального продукта общества, является настоящей потребностью нашего времени, безусловным императивом проводимой объединением политики, чему нет никакой альтернативы [7]. Как любой процесс формирования новой общности этот процесс потребует значительных финансовых, интеллектуальных и иных затрат со стороны стран-членов. Однако синхронная диверсификация политико-экономических и культурных связей между государствами позволит эффективно реализовать человеческий потенциал в Содружестве.

Использованные источники

1. Культурное пространство Центральной Азии: единство в многообразии : матер. межрегион. форума. Душанбе, 2010; Трансформации обществ Центральной Азии: социокультурные аспекты : матер. междунар. семинара ЮНЕСКО. Алматы : Дайк-Пресс, 2013.

2. Huntington S. P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. NY: Simon & Shuster, 1996. P. 48.

3. Шозимов П. Д. Идентичность и процессы социальных изменений в современном Таджикистане: теория и социальная практика // Философия. Политика. Культура : материалы школы молодого философа. М. : Прогресс-Традиция, 2011. С. 291.

4. Ногойбаева Ч. Формирование центральноазиатской идентичности: в поисках про-аргументов // Культурное пространство Цент-

ральной Азии: единство в многообразии : матер. межрегион. форума. Душанбе, 2010.

5. Шедевры живописи горного края. Таджикистан. Пространство ШОС : кат. выст. М., 2015.

6. Очерки истории исламской цивилизации : в 2 т. / под общ. ред. Ю. М. Кобищанова. М. : Росспэн, 2008; Абусейтова М. Х., Додхудоева Л. Н. История Казахстана в восточных миниатюрах: X–XIX вв. Алматы : Дайк-Пресс, 2010; и др.

7. Межуев В. М. Культура и государство в перспективе демократического развития России // Философия. Политика. Культура : материалы школы молодого философа. М. : Прогресс-Традиция, 2011. С. 200.

И.Э. Мартыненко

Охрана нематериального культурного наследия: опыт государств — участников СНГ

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы правовой охраны нематериального культурного наследия. Автор, изучив опыт государств — участников СНГ, выдвинул предложение о введении в учреждениях образования новой дисциплины (специализации) «Правовая охрана историко-культурного наследия», в рамках которой будущие специалисты ознакомятся с практикой охраны, использования и сохранения элементов нематериального культурного наследия во всех его проявлениях.

Ключевые слова: культура, законодательство об охране историко-культурного наследия, нематериальное культурное наследие.

Об авторе

Игорь Эдуардович Мартыненко (Гродно, Республика Беларусь) — заведующий кафедрой гражданского права и процесса Гродненского государственного университета имени Янки Купалы, доктор юридических наук, профессор; martinenko@tut.by

I. Martynenko

Safeguarding Intangible Cultural Heritage: the Experience of CIS Member States

Summary: The article deals with topical issues of legal protection of intangible cultural heritage. The author, with the view of studying the experience of States-participants of the CIS has put forward a proposal to introduce in the educational institutions of the new discipline of specialization «Legal protection of historical and cultural heritage». As a result, future professionals will become familiar with the practice of the protection, use and conservation of elements of intangible cultural heritage in all its manifestations.

Keywords: culture, legislation on the protection of historical and cultural heritage, intangible cultural heritage.

About The Author

Igor Martynenko (Grodno, Republic of Belarus) — Head of the Department of Civil Law and Procedure of the Yanka Kupala Grodno State University, Doctor of Juridical Sciences, Professor; martinenko@tut.by

В основу данной статьи положены результаты исследования в странах СНГ опыта законодательного регулирования правовых аспектов сохранения, использования и восстановления историко-культурного наследия, проведенного автором настоящей статьи в 2012–2017 гг. [1, 2]. Внимание акцентировано на *новом законодательстве и практике его применения* в отношении объектов и проявлений нематериального культурного наследия (духовных ценностей).

При этом мы исходим из следующего логического ряда. Культура в широком значении есть преобразовательная деятельность человека и общества по созданию и сохранению материальных и духовных ценностей, а также результат этой

деятельности. Под материальной культурой понимаются искусственно созданные предметы, которые позволяют людям оптимальным способом приспособиться к природным и социальным условиям жизни. Предметы материальной культуры создаются для удовлетворения разнообразных потребностей человека и поэтому рассматриваются в качестве ценностей.

Нематериальная культура (духовная) включает идеи, привычки, обычаи и верования, которые люди создают, а затем поддерживают. *Нематериальное культурное наследие* — совокупность присущих этнической, социальной или конфессиональной группе духовных, интеллектуальных и нравственно-этических ценностей, являющихся отражением культурной

и национальной самобытности общества и охватывающих образ жизни, традиции и формы их выражения.

Нематериальное культурное наследие включает язык, нормы и правила поведения, верования, обряды, обычаи, празднества, фольклор, технологии изготовления предметов народного декоративно-прикладного искусства, музыкальных инструментов, предметов быта, а также народные художественные каноны, реализующиеся в исторически сложившихся сюжетах и образах, в стилистике их воплощения.

Выделяют следующие *виды объектов нематериального культурного наследия*:

— постоянно воспроизводимые на определенной территории обряд или празднество;

— уникальные формы словесного, вокального, инструментального, танцевального исполнительства;

— традиционная духовная культура конкретного населенного пункта, конфессиональной или субэтнической общности;

— технологии изготовления предметов народного декоративно-прикладного искусства, музыкальных инструментов, предметов быта и народные художественные каноны, реализующиеся в исторически сложившихся сюжетах, образах и стилистике их воплощения, существующие на конкретной территории;

— зафиксированные на разных видах материальных носителей язык, народные знания, верования, обряды, обычаи, празднества, произведения фольклора, технологии изготовления предметов народного декоративно-прикладного искусства, музыкальных инструментов, хранящиеся в государственных музеях, архивах и библиотеках, а также в архивах научно-исследовательских учреждений, учебных заведений, иных организаций.

Защита нематериального культурного наследия осуществляется на двух уровнях: международном и национальном.

Международный уровень защиты нематериального культурного наследия:

— Конвенция ЮНЕСКО «Об охране нематериального культурного наследия» (2003 г.), в которой участвуют все страны СНГ;

— модельный закон «Об охране нематериального культурного наследия», принятый Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств 29 ноября 2013 г. В модельном законе нематериальное культурное наследие определяется как совокупность присущих этнической, социальной или конфессиональной группе духовных, интеллектуальных и нравственно-этических ценностей, являющихся отражением культурной и национальной самобытности общества и охватывающих образ жизни, традиции и формы их выражения, включая язык, нормы и правила поведения, верования, обряды, обычаи, празднества, фольклор, технологии изготовления предметов народного декоративно-прикладного искусства, музыкальных инструментов, предметов быта и народные художественные каноны, реализующиеся в исторически сложившихся сюжетах и образах и стилистике их воплощения;

— модельный Кодекс о культуре для государств — участников СНГ, принятый Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств 13 апреля 2018 г. Данный модельный кодекс определяет *нематериальное культурное наследие* как совокупность присущих этнической, социальной или конфессиональной группе духовных, интеллектуальных и нравственно-этических ценностей, являющихся отражением культурной и национальной самобытности общества и охватывающих образ жизни, традиции и формы их выражения, включая язык, нормы и правила поведения, верования, обряды, обычаи, празднества, фольклор, технологии изготовления предметов народного декоративно-прикладного искусства, музыкальных инструментов, предметов быта и народные художественные каноны, реализующиеся в исторически сложившихся сюжетах, образах и стилистике их воплощения.

Во внутреннем законодательстве (*национальный уровень*) нематериальные культурные ценности (нематериальное проявление человеческого творчества) рассматриваются как неотъемлемая часть национального и культурного достояния, и, соответственно, на них распространяются общие положения, закрепленные в конституции и законодательстве о государственной охране и защите культурного (историко-культурного) наследия.

Проблемы выявления, учета, охраны, использования и популяризации нематериальных (духовных) ценностей решаются посредством дополняющих друг друга законов, а именно:

- во-первых, законов о культуре;
- во-вторых, законов об охране объектов культурного (историко-культурного) наследия;
- в-третьих, законов об охране нематериального культурного наследия или его отдельных проявлений в тех странах, где такие законы приняты. К числу таковых относятся Азербайджан, Армения, Кыргызстан, Молдова, Туркменистан.

Республика Молдова первой из государств — участников СНГ приняла специальный закон, направленный на охрану нематериального культурного наследия. Согласно статье 3 Закона об охране нематериального культурного наследия от 29 марта 2012 г. *нематериальное культурное наследие* — это совокупность элементов подлинного традиционного творчества, имеющих ценность с точки зрения истории и культуры, передаваемых из поколения в поколение в литературной, музыкальной, хореографической или театральной формах, а также комплекс практик, жизненных представлений, выражений, знаний и навыков в совокупности с инструментами, предметами, артефактами, специфической одеждой, аксессуарами и присущими им культурными пространствами, которые воспринимаются сообществом, группами людей и отдельными лицами как неотъемлемая часть их культурного наследия.

В Молдове *элементами нематериального культурного наследия* являются соци-

альные практики, представления, ритуалы, обряды, церемонии и торжественные события, искусство спектакля, средством выражения которого является синкретический язык: словесный, музыкальный, драматический, хореографический, предметный, включая традиционные детские игры, игры для взрослых и спортивные игры; *знания и практики*, связанные с человеком, календарем, приметам о погоде, жизнью растений и животных, а также космосом.

Проявлениями нематериального культурного наследия являются также *предметы, музыкальные инструменты, орудия труда и приспособления*, используемые для создания, воссоздания, исполнения, передачи и использования элементов нематериального культурного наследия; *техники и знания*, связанные с приготовлением пищи, напитков, изготовлением химических веществ, используемых в строительных материалах и тканях, изготовлением других материалов, используемых в традиционных промыслах и ремеслах.

В состав нематериального культурного наследия входят *материальные носители*, при помощи которых фиксировались и передавались на протяжении веков элементы нематериального культурного наследия.

Основными носителями нематериального культурного наследия являются *человеческие сообщества*. Им принадлежит основная функция в выявлении, инвентаризации, сохранении, популяризации и передаче молодому поколению элементов духовного наследия в их первоначальном виде, без изменений. В связи с этим осуществляется постоянная организация мероприятий по выявлению лиц с особыми дарованиями в какой-либо области, которые могут передавать определенный элемент нематериального наследия, способствуя обеспечению его жизнеспособности. Такие инициативы уже существуют в мире, например программа «Живые сокровища человечества — хранители и носители культурных традиций».

Классификация и государственный учет элементов нематериального куль-

турного наследия путем включения их в Национальный реестр нематериального культурного наследия осуществляются Национальной комиссией по защите нематериального культурного наследия. Реестр в стране разработан на основе досье объектов наследия, составляемых на каждый элемент нематериального культурного наследия при участии научных работников, профильных специалистов, сообществ — носителей наследия и представителей гражданского общества. Популяризация и использование элементов нематериального культурного наследия обеспечиваются посредством общественных мероприятий по культурному обмену, а также при помощи издательской продукции и аудиовизуальных средств, способствующих сохранению аутентичности.

В Кыргызской Республике принят специальный закон «О нематериальном культурном наследии Кыргызской Республики». В этой стране видами объектов нематериального культурного наследия являются: эпосы, устные традиции и формы выражения, включая язык в качестве носителя нематериального культурного наследия, сказительское искусство (т. е. искусство сказителей-манасчи), обычаи, обряды, народные праздники, знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами, являющиеся культурными ценностями народа Кыргызстана.

В соответствии с требованиями статьи 4 указанного закона с целью учета на территории всей страны объектов нематериального культурного наследия для принятия мер по охране, изучению и популяризации составляется *Национальный культурный перечень Кыргызской Республики*, который включает банк данных объектов нематериального культурного наследия, единство и сопоставимость которых обеспечивается за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения перечня.

Отметим, что в стране принимаются меры по развитию творчества, исполнительского мастерства и государственной поддержке манасчи, организации научно-

го исследования трилогии эпоса «Манас», обеспечению защиты текстов этой трилогии и всех его частей в различных видах от уничтожения, искажения, внесения изменений, изъятия из исторического контекста. Правительство страны ежегодно утверждает план мероприятий, обеспечивает их финансирование, принимает меры по изданию, переводу, распространению информации о трилогии эпоса «Манас». Как отмечается в Указе Президента Кыргызской Республики «О вкладе манасчы Жусупа Мамаева в дело сохранения исторического и культурного наследия кыргызов» от 30 апреля 2013 г. № 95, эпос пережил века благодаря таланту и усилиям сказителей «Манаса».

Азербайджанская Республика первая из государств — участников СНГ приняла закон, направленный на *охрану фольклора* как одного из проявлений нематериального культурного наследия. Речь идет о Законе «О правовой охране выражений азербайджанского фольклора» от 16 мая 2003 г.

Согласно этому закону правовая охрана выражений фольклора — это охрана выражений фольклора от любого незаконного использования и других действий, наносящих им урон. Выражения фольклора — это созданные азербайджанским народом, его отдельными индивидуумами и сохраненные особенности характера художественного наследия, существующие в устной форме, а именно: выражения словесного искусства, народная музыка, игры, танцы, выражения народного промысла и прикладного искусства, другие виды народного творчества.

Правила использования выражений фольклора заключаются в следующем. Во-первых, использование выражений фольклора в традиционной и обычной форме, в том числе с коммерческой целью, на территории Азербайджанской Республики *свободно*. Во-вторых, использование с коммерческой целью выражений фольклора в нетрадиционной и необычной форме (т. е. использование с изменением естественного значения, сущности, содержания или цели, назначения и художественной фор-

мы выражений фольклора) при любой форме опубликования, копировании и распространении экземпляров, любой публичной декламации или любом исполнении, передаче в эфир, а также при других формах публичного сообщения *не должно наносить вреда его естественному значению и содержанию*.

Проявления фольклора защищаются от коммерческого использования вне сферы традиционного использования, то есть от искажения, расхищения, фальсификации, плагиата. Законом предусмотрены средства гражданско-правовой защиты выражений фольклора. Например, соответствующие государственные органы (министерство культуры) вправе требовать прекращения действий, нарушающих правила законного использования выражений фольклора или создающих угрозу нарушения. При обращении в суд с целью охраны выражений фольклора, кроме общих гражданско-правовых методов защиты, по требованию истца может быть взыскан доход, полученный нарушителем вследствие нарушения прав, либо выплачена компенсация. Нарушение требований по использованию выражений фольклора, если в результате этих деяний причинен ущерб в значительном размере, влечет уголовную ответственность по статье 165-2 Уголовного кодекса Азербайджанской Республики.

Результатом реализации государственной политики в данной сфере стало включение в *Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества* (Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity) таких проявлений нематериального наследия, как мугам, Новруз (данная номинация включена совместно с Индией, Ираном, Кыргызстаном, Узбекистаном, Пакистаном, Турцией), искусство ашуггов, традиционное искусство ковроткачества, мастерство изготовления тары и искусство игры на нем, човган (традиционная верховая игра на карабахских конях), традиционное искусство изготовления и ношения женского шелкового головного платка кялагаи и его символика, медное

производство Лагича, культура приготовления и преломления хлебной лепешки (совместно с Ираном, Казахстаном, Кыргызстаном, Турцией) [3].

В **Республике Армения** нематериальное культурное наследие определяется в статье 3 Закона «О нематериальном культурном наследии» как обычаи, традиции, ритуалы, представления и выражения, знания и навыки, а также инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, ассоциированные с ним как материализованные носители нематериального культурного наследия.

Закон вводит понятие «нематериальная культурная ценность» — информация, которая хранится в научных и образовательных учреждениях, архивах, библиотеках, касающаяся фольклора, языка, диалектов, географических названий, национальных символов, традиционного мастерства, национальных обычаев, традиций, праздников, обрядов, народных верований и поклонений.

В Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества включены: музыкальный инструмент дудук, исполнение на нем музыки, каменные кресты, символика и мастерство создания хачкаров, армянский эпос «Давид Сасунский», а также изготовление традиционного хлеба — лаваша.

В **Туркменистане** 7 мая 2015 г. принят Закон «Об охране национального нематериального культурного наследия», утверждена *Государственная программа сбора, учета, исследования, сохранения и защиты национального нематериального культурного наследия страны на 2015–2020 годы*, а также план мероприятий по ее реализации.

На территории Туркменистана национальное нематериальное культурное наследие проявляется в следующих областях: устные традиции и формы выражения, включая язык в качестве носителя нематериального культурного наследия, исполнительские искусства, обычаи, обряды, празднества, знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами, знания и обычаи, относящиеся к природе и вселенной.

К устным традициям и формам выражения относятся следующие объекты национального нематериального культурного наследия: устный фольклор, включая дестаны, эпосы, легенды, сказки, ритуальная и неритуальная поэтическая лирика, поздравления, заговоры, загадки, поговорки, другие объекты, соответствующие данной области проявления национального нематериального культурного наследия.

К исполнительским искусствам относятся: традиции и проявления музыкального искусства, творчество, представленное в синкретической вербально-музыкальной форме (колыбельные, плачи, ритуальные свадебные песни), традиции и проявления хореографического искусства или хореографической практики, национальные детские игры, национальные спортивные игры, другие объекты, соответствующие данной области проявления национального нематериального культурного наследия.

В настоящее время формируется *Национальный список нематериального культурного наследия Туркменистана*, который представляет собой государственную информационную систему, включающую банк данных, состоящий из регулярно обновляемых сведений и документов о правовом статусе, об описании, о культурной ценности, принадлежности и об оценке сохранности объектов национального нематериального культурного наследия.

В 2015 г. Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества пополнился представленной от Туркменистана номинацией «Эпическое искусство Гёроглы» (образец дестанного исполнительства туркменского народа, традиция устных рассказов, описывающих подвиги легендарного туркменского героя и его соратников).

В остальных государствах — участниках СНГ вопросы охраны культурного наследия решаются в рамках законов об охране объектов культурного (историко-культурного) наследия.

Так, в **Республике Казахстан** Законом «О внесении изменений и дополнений

в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам культуры и историко-культурного наследия» от 28 октября 2015 г. установлено, что к *нематериальным культурным ценностям относятся*: устные традиции и формы выражения, включая язык в качестве носителя нематериального культурного наследия, исполнительские искусства, обычаи, обряды, празднества, знания и обычаи, относящиеся к природе и вселенной, знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами.

Указанные объекты культурного наследия в соответствии с новой редакцией пункта 2 статьи 33 Закона Республики Казахстан «О культуре» вносятся в *Национальный перечень элементов нематериального культурного наследия*. Приказом министра культуры и спорта от 30 ноября 2015 г. утверждены *Правила ведения Национального перечня элементов нематериального культурного наследия*.

На практике Национальный перечень элементов нематериального культурного наследия ведется на казахском и русском языках, на бумажном и электронном носителях и размещается на официальном интернет-ресурсе уполномоченного органа. Согласно данному документу носителями нематериального культурного наследия являются местные и этнические сообщества, группы и в некоторых случаях отдельные лица, играющие важную роль в создании, сохранении и воссоздании нематериального культурного наследия народа Казахстана, обогащающие культурное разнообразие и способствующие развитию творческих способностей человека.

В **Российской Федерации** государственную политику по развитию и сохранению нематериального культурного наследия определяют:

— федеральные законы «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 г. № 3612-1; «О народных художественных промыслах» от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ; «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ;

— Основы государственной культурной политики (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808);

— Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666).

В этих нормативных правовых актах нематериальное культурное наследие определяется как обычаи, формы представления и выражения, знания и навыки, а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, признанные сообществами, группами и в некоторых случаях отдельными лицами в качестве части их культурного наследия. Такое нематериальное культурное наследие, находясь в тесной взаимосвязи с материальным и природным наследием, передается от поколения к поколению, постоянно воссоздается сообществами и группами в зависимости от окружающей их среды, их взаимодействия с природой, их истории и формирует у них чувство самобытности и преемственности, содействуя тем самым уважению культурного разнообразия и творчеству человека.

Объекты нематериального культурного наследия народов Российской Федерации вносятся в *Каталог объектов нематериального культурного наследия народов Российской Федерации* — информационную систему, включающую в себя банк данных объектов нематериального культурного наследия народов (идентификация, документирование, исследование), единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения каталога.

Так, объектами нематериального культурного наследия являются, например, Атмановские кулочки (празднично-обрядовая игровая культура сохранилась в аутентичной этнокультурной среде исконного бытования в селе Атманов Угол Сосновского района Тамбовской области). Как отмечают исследователи, на территории расселения русских бои начинались с наступлением зимы, устра-

ивались в воскресные и главным образом в праздничные дни [4].

В Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества также включены культурное пространство и устное творчество семейских — староверов Забайкалья, якутский героический эпос «Олонхо».

В **Республике Таджикистан** под нематериальным культурным наследием понимается совокупность форм культурной деятельности и основанные на традициях представления, формирующие чувство самобытности и преемственности поколений.

К нематериальному культурному наследию относятся обычаи, формы представления и выражения, знания и навыки, язык, устный эпос, музыка, танцы, игры, мифология, ритуалы, ремесла, традиционные формы коммуникации и экологические представления, знаки и символы.

Уполномоченный государственный орган в сфере культуры (Министерство культуры Республики Таджикистан) составляет *Реестр нематериального культурного наследия, нуждающегося в безотлагательной охране*. Постановлением Правительства от 31 мая 2012 г. № 263 утверждена *Программа охраны нематериального культурного наследия таджикского народа на 2013–2020 годы*.

Как отмечается в программных документах, для современного общества Таджикистана нематериальное культурное наследие является одним из действенных средств профилактики и преодоления негативных социальных явлений в детской и молодежной среде, формирования духа патриотизма, гражданских качеств личности, духовного и нравственного воспитания, укрепления и гармонизации семейных и общественных отношений. С его помощью решаются серьезные проблемы национальной этики, эстетических идеалов и в конечном счете задачи формирования социального и экономического потенциала страны.

В Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества включены: музыка «шашмаком»

(разновидность вокально-инструментальной музыки), праздник Новруз (совместно с Азербайджаном, Индией, Ираном, Кыргызстаном, Пакистаном, Турцией, Узбекистаном).

В Республике Узбекистан 9 апреля 2009 г. Президент подписал Закон «О внесении изменений в Закон Республики Узбекистан “Об охране и использовании объектов культурного наследия”». Согласно этому Закону в понятие «объекты нематериального культурного наследия» включены: обычаи, народное творчество (искусство слова, танцы, музыка, представления), а также связанные с ними, народными художественными промыслами и прикладным искусством знания, навыки, инструменты, артефакты, культурные пространства. В результате нормы Закона «Об охране и использовании объектов культурного наследия» приведены в соответствие с Конвенцией ЮНЕСКО «Об охране нематериального культурного наследия».

Кабинет Министров Республики Узбекистан принял постановление «Об утверждении Государственной программы по охране объектов нематериального культурного наследия, сохранению, пропаганде и их использованию в 2010–2020 годы» от 7 октября 2010 г. № 222, направленное на реализацию положений Конвенции ЮНЕСКО.

В Узбекистане охраняются следующие проявления нематериального культурного наследия: устные традиции и формы выражения, в том числе язык как носитель нематериального культурного наследия; исполнительские искусства, в том числе актерская игра, музицирование, пение, танцы и др.; обычаи, обряды, праздники; знания и обычаи, относящиеся к природе и вселенной; знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами.

В Репрезентативном списке нематериального культурного наследия человечества Республику Узбекистан представляют: Катта Ашула — традиционное песнопение, праздник Новруз (совместно с Азербайджаном, Индией, Ираном, Кыргызстаном, Пакистаном, Турцией), музыка «шашмаком» (совместно с Таджикистаном), культурное пространство Бойсун.

В Республике Беларусь 3 февраля 2017 г. вступил в силу первый в СНГ Кодекс о культуре, определивший новый подход к охране и использованию нематериального наследия. Данный нормативный акт, сохраняя преемственность, оперирует понятием «нематериальная историко-культурная ценность». По состоянию на указанную дату в стране на государственный учет посредством включения в *Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь* приняты 112 элементов нематериального культурного наследия, в том числе таковыми признаны гербы 48 исторических городов. Ведением *Инвентаря нематериального культурного наследия* по поручению Минкультуры занимается Институт культуры Беларуси [5].

Нематериальные историко-культурные ценности могут воплощаться в виде:

— отдельной культурной ценности;

— комплекса нематериальных культурных ценностей, если их содержание выражается через обряды, фольклор (устное народное творчество), в состав которых входят различные по своему характеру действия (танцы, песни, другие нематериальные проявления творчества человека), объединенные одной сущностной направленностью.

Памятниками духовной культуры особого рода являются исторические *географические названия* — названия городов, улиц и площадей, проспектов и переулков. Исторические названия за время своего существования накапливают в себе уникальные сведения об истории, культуре, языке людей, живущих в местах, обозначенных этими именами. Утрата исторических названий ведет к деградации народной культурной традиции, к обеднению исторического, культурного сознания, к потере национально-культурной идентичности [6].

Обязательной частью герба являются гербовые эмблемы. Их стали помещать на монетах, печатях и других предметах, но они еще не являлись гербами. Отличительные знаки стали превращаться в гербовые эмблемы тогда, когда они стали приобретать наследственный характер [7].

Нематериальные историко-культурные ценности делятся на следующие категории:

— *категория «А»* — историко-культурные ценности, полная аутентичность и достоверность которых безусловна и неизменна. Такую категорию имеет, например, «местный песенный стиль исполнения традиционных обрядовых и внеобрядовых произведений аутентичными фольклорными коллективами» в Гомельской области;

— *категория «Б»* — историко-культурные ценности, которые полностью или частично восстановлены (зафиксированы) на вторичном материале или объективно со временем могут меняться. Такую категорию имеют, например, гербы исторических городов.

Основными **принципами организации государственной охраны объектов нематериального культурного наследия** являются:

— утверждение государственных целевых программ сохранения, изучения, использования, популяризации и государственной охраны объектов нематериального культурного наследия;

— определение политики в области государственной охраны объектов нематериального культурного наследия;

— обеспечение сохранения, изучения, использования, популяризации и государственной охраны объектов нематериального культурного наследия;

— принятие в случаях, установленных Кодексом о культуре, решения о включении объекта нематериального культурного наследия государственного значения в Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь, об исключении объекта нематериального культурного наследия из указанного списка, о перемещении объекта нематериального культурного наследия, об изменении категории объекта нематериального культурного наследия;

— осуществление государственного контроля за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов нематериального культурного наследия совместно с региональными и местными органами государственной власти;

— осуществление международного сотрудничества в области охраны объектов нематериального культурного наследия, заключение и организация выполнения международных договоров в области охраны объектов нематериального культурного наследия;

— научно-методическое обеспечение в области сохранения и использования объектов нематериального культурного наследия, установление основ научно-методического обеспечения в области государственной охраны и популяризации объектов нематериального культурного наследия.

Объекты нематериального культурного наследия подлежат охране с целью предотвращения их исчезновения, повреждения или разрушения материальных носителей, на которых они зафиксированы, нарушения установленного порядка их использования, перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам нематериального культурного наследия, а также с целью их защиты от иных негативных воздействий.

Охрана объектов нематериального культурного наследия включает:

— государственный контроль за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов нематериального культурного наследия;

— государственный учет объектов, обладающих признаками объекта нематериального культурного наследия;

— установление ответственности за повреждение или уничтожение материального носителя, на котором зафиксирован объект нематериального культурного наследия.

В 2009 г. уникальный белорусский народный обряд «Цары Коляды» (Цари Коляды или Цари Рождества), который существует только в деревне Семежево (Минская область), включен в Список нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной защите.

В заключение сформулируем некоторые выводы и предложения по результатам исследования.

Итак, охрана национального нематериального культурного наследия включает систему не только организационных, финансовых, материально-технических, информационных, но и правовых мер, направленных на обеспечение жизнеспособности национального нематериального культурного наследия. Суть реализуемой в (нормативных правовых актах, международных соглашениях) концепции Living Heritage заключается в том, что нематериальное культурное наследие передается и воспринимается живыми людьми.

Считаем, что в учреждениях образования необходимо организовать преподавание на гуманитарных и некоторых других специальностях *правовых аспектов охраны, использования и восстановления*

историко-культурного наследия, составной частью которого является нематериальное культурное наследие во всех его проявлениях. Автор статьи уже более 10 лет преподает спецкурс «Правовая охрана историко-культурного наследия» [1] в ряде вузов стран СНГ, среди которых Гродненский государственный университет имени Янки Купалы, Казанский (Приволжский) федеральный университет, проводил по этому поводу открытые занятия в Ереванском государственном университете, Евразийском национальном университете им. Л. Н. Гумилева, университете МГИМО, Новгородском государственном университете имени Ярослава Мудрого и уверен, что полученные знания по законодательству об охране историко-культурного наследия помогают будущим специалистам успешно реализовать себя в различных сферах деятельности.

Использованные источники

1. Мартыненко И.Э. Международная и национальные правовые системы охраны историко-культурного наследия государств — участников СНГ : учеб. пособие. М. : Зерцало-М, 2012. 943 с.

2. Мартыненко И.Э. Правовая охрана нематериального культурного наследия государств — участников СНГ на международном и национальном уровнях // Вестник Воронежского государственного университета. 2017. № 2. С. 282–293. (Право).

3. Нематериальное культурное наследие Азербайджана, Армении, Беларуси, Республики Молдова и Российской Федерации: материалы Региональной консультативной встречи экспертов : информ. сб. Минск: Институт искусствоведения, этнографии и фольклора им. К. Крапивы

Национальной академии наук Беларуси, 2013. 73 с.

4. Кыласов А.В. Актуализация русских традиционных игр // Журнал Института наследия. 2017. № 1(8). С. 8.

5. Сташкевич А.Б. Социальная и образовательная роль музеев в продвижении принципов Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия (2003 г.) : аналитическая записка. М. : ИКОМ России, 2015. 28 с.

6. Лихачёв Д.С. Достоинство имени // Исторические названия — памятники культуры : материалы Второй Всесоюзной науч.-практ. конф. М., 1991. С. 2.

7. Адамушко В.И., Елинская М.М. Современная геральдика Беларуси. Минск : Беларуская Энцыклапедыя імя Петруся Броўкі, 2012. С. 9.

Рецензия на монографию Г. Г. Мокрова «Евразийский экономический союз. Общий рынок: формирование, регулирование, защита»

Review of the Monograph of G. Mokrov
*Eurasian Economic Union. Common Market:
Formation, Regulation, Protection*



Мокров Г.Г. Евразийский экономический союз. Общий рынок: формирование, регулирование, защита. М. : Проспект, 2018. 448 с.

Неуклонное развитие интеграционных процессов на евразийском Едином экономическом пространстве способствует формированию общего (единого) рынка Евразийского экономического союза посредством дополняющих друг друга механизмов обеспечения свободы передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведения координированной (согласованной, единой) политики в сферах экономики, обладающих интеграционным потенциалом. И то, что Г.Г. Мокров подготовил и выпустил в свет монографию, посвященную столь масштабным и сложным проблемам становления общего рынка Евразийского экономического союза, формирования универсальных инструментов его таможенно-тарифного регулирования, а также практике введения и применения мер торговой защиты от недобросовестной конкуренции со стороны компаний экспортирующих иностранных государств, заслуживает всемерной поддержки и одобрения.

Рецензируемая монография «Евразийский экономический союз. Общий рынок: формирование, регулирование, защита» состоит из 15 глав, объединенных в **три** комплекса проблем, как то: базовые принципы формирования общего рынка, меры таможенно-тарифного регулирования общего рынка и меры торговой защиты общего рынка, решение которых позволит региональной организации Евразийской экономической интеграции не только увеличить свою долю в мировой экономике за счет производства и реализации на национальных и внешних рынках конкурентоспособной продукции, но и диверсифицировать экспорт, нарастить объемы нефтегазового экспорта, снизить зависимость от товаров, импортируемых из третьих стран, а также обеспечить экономию за счет «эффекта масштаба» и «технологического эффекта», повысить качество и уровень жизни населения.

Первый комплекс проблем, рассматриваемых в рецензируемом издании (раздел I, главы 1–5), связан со становлением и последовательной реализацией таких

базовых принципов формирования, функционирования и дальнейшего развития общего (единого) рынка государств — членов Евразийского экономического союза, как частная собственность на экономические ресурсы, свободная и добросовестная конкуренция и открытость национальных экономик государств, вошедших в состав региональной организации евразийской экономической интеграции.

По мнению автора книги, все попытки вовлечь новые государства, возникшие на территории бывшего Союза ССР, в процесс интеграции и регионализации на иных (нерыночных) принципах могут в конечном счете привести к разделению объединившихся национальных экономик на несколько обособленных составных частей, взаимодействие между которыми будет затруднено, как показывает практика, из-за многочисленных и нередко непреодолимых торговых барьеров, изъятий и ограничений на пути движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы и последовательного формирования общих товарных рынков, например рынков энергоресурсов (электроэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов), рынка лекарственных средств и медицинских изделий, а также других общих товарных рынков, созданных на базе отраслевых сегментов национальных экономик государств, вошедших в состав Евразийского экономического союза.

В монографии исследуется *три* фактора, сдерживающих поступательный процесс интеграции каждого из государств, сформировавших общий рынок Евразийского экономического союза, в обновленную мировую архитектуру в качестве страны с развитой рыночной экономикой.

Фактор первый: *деформация института частной собственности*, связанная не только с курсом на ускоренную приватизацию любой ценой и игнорированием проблем рационального, отвечающего требованиям рыночной экономики управления материальными и финансовыми активами, но и с отсутствием достоверной оценки кадастровой стоимости объектов земли и иной недвижимости, указанной в паспорте Кадастровой палаты (кадастр РФ), и занижением рыночных цен, заложенных в контрактах при осуществлении сделок купли-продажи тех или иных объектов владения, распоряжения и пользования, а также широкая зона неопределенности в области защиты института частной собственности в силу того, что институт общественной (государственной) собственности на экономические ресурсы оказался полностью разрушенным, а эффективные механизмы института частной собственности (владение, распоряжение и пользование) пока в полном объеме не сформированы и тем самым не способствуют развитию таких институтов рыночной (конкурентной) экономики, как рынки основного и оборотного капитала, финансовых инструментов, ссудного капитала и объектов интеллектуальной собственности.

Фактор второй: *деформация принципа равной и добросовестной конкуренции* на общем рынке Евразийского экономического союза. Что является причиной? Прежде всего, монополизация экономической деятельности, в том числе доминирование компаний на товарных рынках, горизонтальные и вертикальные соглашения (согласованные действия) компаний, монопольно низкие и монопольно высокие цены. Далее, затягивание не только сроков перехода компаний к производству товаров с достаточно высокой долей добавленной стоимости (включая использование CALS-технологий и их составляющих: технологий реинжиниринга бизнес-процессов, технологий управления интеллектуальным продуктом и технологий интеграции данных об изделии в рамках единого информационного пространства), но и сроков формирования необходимых и достаточных условий для значительного наращивания производственных мощностей предприятий, производящих импортозамещающие товары, конкурентоспособные по сравнению с аналогичными или непосредственно конкурирующими товарами, ввозимыми

компаниями экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств) на евразийскую единую таможенную территорию. Наконец, недобросовестная конкуренция как со стороны компаний экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств), так и со стороны компаний государств, вошедших в состав региональной организации евразийской экономической интеграции. И только практическая реализация общих принципов и правил равной и добросовестной конкуренции, лежащих в основе формирования общего рынка Евразийского экономического союза, обеспечит реальную состоятельность участников рынка, которая подразумевает, что исключается (или ограничивается) возможность в одностороннем порядке, в результате самостоятельных действий каждой из компаний влиять на свободу перемещения товаров, услуг, объектов интеллектуальной собственности, капитала и рабочей силы по евразийской единой таможенной территории.

Фактор третий: *деформация принципа открытости национальных экономик* государств, вошедших в состав региональной организации евразийской экономической интеграции, связанная с наличием многочисленных изъятий, ограничений и барьеров, препятствующих взаимному доступу бизнеса на общий (внутренний) рынок Евразийского экономического союза. И если изъятия и ограничения относятся к числу допустимых препятствий в функционировании единого рынка Евразийского экономического союза и могут быть минимизированы уже в ближайшей перспективе, то барьеры квалифицируются как недопустимые препятствия, подлежащие полному устранению, что позволяет осуществить полноформатное эффективное формирование, продуктивную работу и развитие общего (единого) рынка Евразийского экономического союза, на котором функционируют сопоставимые (схожие) механизмы регулирования спроса, предложения и цены и применяются гармонизированные или унифицированные правовые нормы, а также существует единая инфраструктура, включающая систему учреждений и организаций (банков, страховых компаний, бирж, консультационных и информационно-маркетинговых фирм и т. д.), обеспечивающих свободное перемещение по евразийской единой таможенной территории товаров, услуг и объектов интеллектуальной собственности.

В монографии всесторонне освещены роль и значение проводимой Евразийской экономической комиссией согласованной макроэкономической политики, направленной на реализацию базовых принципов международной торговли (принципа частной собственности, принципа конкуренции и принципа открытости национальных экономик), что позволяет создавать необходимые и достаточные условия, обеспечивающие дальнейшее формирование общего (единого) рынка государств — членов Евразийского экономического союза на определенных принципах и в определенных направлениях.

Во-первых, формирование общего рынка государств Евразийского экономического союза должно базироваться на реализации пяти ключевых принципов международной торговли, а именно: принципа наибольшего благоприятствования, принципа национального режима, принципа преференциального режима, принципа свободы транзита, принципа транспарентности. Каждый из перечисленных принципов служит противодействию дискриминации в сфере международной торговли, т. е. основан на необходимости создания в максимально возможной степени равных условий для свободной и добросовестной конкуренции на всех национальных сегментах евразийского регионального интеграционного объединения.

Во-вторых, функционирование общего (внутреннего) рынка Евразийского экономического союза предполагает отказ от применения во взаимной торговле

между вошедшими в него странами мер внешнеэкономического регулирования, т. е. снятие препятствий на пути движения товаров внутри самой международной организации евразийской экономической интеграции. В частности, во взаимной торговле между странами, вошедшими в состав Евразийского экономического союза, осуществляется свободное перемещение товаров без применения таможенного декларирования и государственного контроля (транспортного, санитарного, ветеринарно-санитарного, карантинного фитосанитарного), а также не применяются меры таможенно-тарифного регулирования (ввозные и вывозные таможенные пошлины или иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), действует Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза и реализуются унифицированные меры регулирования внешней торговли с третьими странами. Далее, отказ (частичный) от применения мер нетарифного регулирования (запретов ввоза или вывоза товаров, количественных ограничений объемов экспортно-импортных операций, предоставления исключительных прав на ввоз или вывоз товаров, автоматического лицензирования или применения иных административных мер регулирования внешнеторговой деятельности), в совокупности представляющих собой меры государственного регулирования, ограничивающие свободный доступ товаров на внутренний рынок каждого из государств, входящих в состав Евразийского экономического союза. Наконец, Евразийская экономическая комиссия перестала применять практику использования между государствами — членами Евразийского экономического союза мер торговой защиты их национальных рынков, противодействующих таким методам недобросовестной конкуренции со стороны экспортирующих компаний, как демпинговый импорт (антидемпинговые меры), субсидируемый импорт (компенсационные меры) и возросший импорт (специальные защитные меры).

В-третьих, формирование общего рынка в границах базовых сфер экономической деятельности (в том числе: единого рынка товаров; единого рынка услуг; модельного рынка объектов интеллектуальной собственности), методологической основой становления, функционирования и развития которого служит накопленный Всемирной торговой организацией опыт, связанный с разработкой, подписанием и практической реализацией *трех* фундаментальных соглашений в сфере международных торгово-экономических отношений: Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ); Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС); Генерального соглашения по торговым аспектам интеллектуальной собственности (ТРИПС).

В-четвертых, становление отраслевых секторов общего рынка: единого рынка товаров нефтегазового комплекса, единого рынка товаров металлургического комплекса, единого рынка товаров химического комплекса, единого рынка товаров агропромышленного комплекса, единого рынка товаров медицинского назначения и медицинской техники и др. Наглядной иллюстрацией формирования отраслевых сегментов общего рынка может служить практическая работа по формированию на евразийской таможенной территории единого рынка энергоресурсов, в том числе общих рынков электроэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов.

В целом, материалы первого раздела монографии позволяют автору сделать вполне обоснованный, на наш взгляд, вывод о том, что последовательное становление, функционирование и развитие общего рынка организации евразийской экономической интеграции во многом содействует формированию необходимых и достаточных условий для устойчивого развития экономики каждого из государств, образовавших единый рынок, всесторонней модернизации, кооперации, диверсификации, и повышения конкурентоспособности их национальных экономик

в условиях складывающейся обновленной мировой архитектуры, что в конечном счете обеспечит повышение уровня жизни населения.

Второй комплекс проблем, рассмотренных в монографии (раздел II, главы 6–10), посвящен всестороннему анализу действующей системы единых мер таможенно-тарифного регулирования общего рынка государств — членов Евразийского экономического союза по отношению к третьим странам, включающей комплекс унифицированных инструментов наднационального управления товарными потоками, перемещаемыми через таможенную границу организации евразийской экономической интеграции, основанных на применении международных классификаторов товаров, ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин таможенного тарифа, правил определения страны происхождения товара и порядка предоставления тарифных преференций, методов определения таможенной стоимости товаров, таможенного оформления и контроля, которые применяют в целях оптимизации товарной структуры ввоза товаров на единую таможенную территорию Евразийского экономического союза, поддержания рационального соотношения ввоза на внутренний рынок региональной организации евразийской экономической интеграции и вывоза товаров за пределы общего (внутреннего) рынка государств — членов Евразийского экономического союза, создания необходимых и достаточных условий для прогрессивных изменений в структуре производства и потребления товаров на указанном рынке, а также обеспечения условий для эффективной интеграции Евразийского экономического союза в обновленную мировую экономическую архитектуру, включающую Транстихоокеанское партнерство, Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство, Европейский союз, Североамериканскую зону свободной торговли, Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество, Общий рынок стран Южной Америки, Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии, Центральноамериканский общий рынок и другие интеграционные объединения.

Главное внимание во втором разделе монографии уделяется единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (ТН ВЭД ЕАЭС), основанной на Гармонизированной системе описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации и единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (ТН ВЭД СНГ). Не менее важное значение в монографии придается Единому таможенному тарифу государств — членов Евразийского экономического союза, его структуре, базовым принципам формирования, действующим ставкам таможенных пошлин (адвалорным, специфическим и комбинированным), правилам определения страны происхождения товаров и порядку предоставления тарифных преференций в отношении товаров, происходящих из развивающихся или наименее развитых стран. Особое внимание автора сфокусировано и на методах оценки товаров в таможенных целях, в частности: основном методе (по цене сделки с ввозимым товаром), сравнительных методах (по цене сделки с однородным и идентичным товарами), расчетных методах (методах вычитания и сложения стоимости) и резервном методе (конструирование нормальной стоимости товара), а также на порядке оформления и контроля за достоверностью оценки таможенной стоимости товаров. Отдельная глава второго раздела посвящена методам, порядку и срокам уплаты таможенных пошлин, а также механизму их поступления в доход бюджетов государств — членов ЕАЭС. В заключительной главе данного раздела монографии исследуется роль таможенно-тарифного регулирования в формировании базовой модели счета текущих операций платежного баланса, а также порядок использования валютной составляющей таможен-

ного тарифа при переходе к режиму плавающего обменного курса валют государств — членов Евразийского экономического союза.

В целом материалы второго раздела книги свидетельствуют о том, что в настоящее время Евразийская экономическая комиссия имеет и достаточный опыт, и необходимые полномочия, и действенный механизм единого таможенно-тарифного регулирования общего (единого) рынка государств — членов Евразийского экономического союза. Создание такого механизма было достигнуто путем формирования сферы наднациональной компетенции Евразийской экономической комиссии, которой каждая страна содружества делегировала свои полномочия в области таможенного администрирования, таможенно-тарифного и нетарифного регулирования и установления торговых режимов в отношении третьих стран.

Третий комплекс проблем, рассматриваемых в рецензируемой монографии (раздел III, главы 11–15), касается реализации мер торговой защиты общего рынка Евразийского экономического союза, которые устанавливаются в целях защиты экономических интересов предприятий и отраслей региональной организации евразийской экономической интеграции от недобросовестной конкуренции со стороны компаний экспортирующего государства (союза иностранных государств).

В исследовании показано, что на фоне развития кризисных тенденций в глобальной экономике, спада темпов роста мировой торговли и активного проведения западными странами политики протекционизма четко обозначились *три* реальные угрозы экономической безопасности, чреватые негативным воздействием на функционирование и развитие той или иной отрасли экономики Евразийского экономического союза, а именно — демпинговым, субсидированным и возросшим импортом товаров на евразийскую единую таможенную территорию.

В соответствии с возникающими угрозами нанесения ущерба той или иной отрасли экономики Евразийского экономического союза (демпинговый импорт, субсидированный импорт или возросший импорт) в монографии все меры защиты экономических интересов Евразийского экономического союза при осуществлении импорта товаров объединены в *три* группы:

1) **антидемпинговые меры** (предварительная, окончательная или ретроактивная антидемпинговая пошлина либо одобрение ценовых или коммерческих обязательств, принятых компаниями экспортирующего иностранного государства) могут быть применены к товару, являющемуся предметом демпингового импорта в том случае, если по результатам специального расследования, проведенного Департаментом защиты внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии (расследование на предмет демпингового импорта проводится при наличии заявления о применении антидемпинговой меры), будет установлено, что импорт аналогичного товара на евразийскую единую таможенную территорию причиняет материальный ущерб соответствующей отрасли, создает угрозу причинения такого ущерба или существенно замедляет формирование соответствующей отрасли экономики;

2) **компенсационные меры** (предварительная или окончательная компенсационная пошлина либо одобрение обязательств, принятых уполномоченным органом субсидирующего иностранного государства или экспортером) могут быть применены к импортированному товару, при производстве, экспорте или транспортировке которого использовалась специфическая субсидия экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств) в том случае, если по результатам специального расследования, проведенного Департаментом защиты внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии (расследование на предмет возросшего импорта проводится при наличии заявления о применении специальной защитной меры), будет установлено, что импорт аналогичного това-

ра на таможенную территорию Евразийского экономического союза причиняет материальный ущерб конкретной отрасли экономики, создает угрозу причинения такого ущерба или существенно замедляет формирование соответствующей отрасли экономики;

3) **специальные защитные меры** (импортная квота, предварительная или окончательная специальная пошлина и специальная импортная квота) могут быть применены к товару в случае, когда по результатам специального расследования Департамента защиты внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии (расследование на предмет *возросшего* импорта проводится при наличии заявления о применении специальной защитной меры) установлено, что импорт аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию осуществляется в таких возросших количествах (в абсолютных или относительных показателях к общему объему производства) и на таких условиях, что причиняет серьезный ущерб отрасли экономики государств — членов Евразийского экономического союза или создает реальную угрозу причинения такого ущерба.

По мнению автора монографии, трудность в выборе того или иного направления специального расследования состоит в том, что в международной коммерческой практике нередко имеет место *схожий эффект* от применения и демпингового, и субсидированного, и возросшего импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию — экспортная цена товара устанавливается **ниже** его нормальной стоимости. Однако в первом случае разницу (маржу) компенсирует *компания-экспортер* за счет мобилизации внутрифирменных финансовых ресурсов, во втором случае — *иностранное государство* путем предоставления экспортирующим компаниям специфической субсидии, а в третьем случае экспортная цена снижается под воздействием *рыночного механизма*: величина предложения (вследствие возросшего импорта) превышает рыночный спрос. Соответственно, одни меры торговой защиты (например, антидемпинговая пошлина) нередко заменяются другими мерами (например, специальными защитными мерами).

В монографии такой подход к проблеме подтверждается имеющими место многочисленными фактами недобросовестной конкуренции со стороны компаний экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств). Так, в ноябре 2012 г. российскими товаропроизводителями было инициировано расследование на предмет демпингового импорта из Китая зерноуборочных комбайнов на евразийскую единую таможенную территорию. В феврале 2013 г., до завершения антидемпингового расследования, Евразийская экономическая комиссия ввела предварительную антидемпинговую пошлину в размере 27,5% на зерноуборочные комбайны. Однако уже в октябре того же года по итогам специального расследования предварительная антидемпинговая пошлина была **заменена** на импортную квоту, которая является не антидемпинговой и не компенсационной мерой, а специальной мерой торговой защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза при возросшем (не демпинговом и не субсидированном) импорте зерноуборочных комбайнов из Китая на евразийскую единую таможенную территорию.

В рецензируемой монографии исследуются и многочисленные трудности, связанные с формированием и дальнейшим развитием общего рынка Евразийского экономического союза, ставшего катализатором углубления интеграционных процессов на евразийском Едином экономическом пространстве. В частности, в работе анализируются имеющие место деформации базовых принципов функционирования общего рынка государств — членов Евразийского экономического

союза (частной собственности на экономические ресурсы, свободной и добросовестной конкуренции и открытости национальных экономик), ведущие, например, к офшоризации входящих в него национальных экономик, что влечет за собой создание условий, позволяющих бизнесу обходить действующие меры таможенно-тарифного и нетарифного регулирования общего рынка, порождает порочную практику вывода денежных средств, налогов и таможенных платежей в офшорные юрисдикции. В монографии всесторонне исследуется практика вывода капитала и ухода от уплаты налогов на базе не только намеренного занижения и/или завышения таможенной стоимости товаров, но и заложенного в Едином таможенном тарифе Евразийского экономического союза принципа дифференциации ставок импортных таможенных пошлин.

Особое место в книге отводится разоблачению методов выведения денежных средств путем манипуляции условиями коммерческих поставок EXW, FCA, FAS, FOB, CFR, CIF, CIP, CPT, DAT, DAP, DDP, прописанных в Инкотермс-2010. Важное значение в монографии придается и изучению практики незаконного вывода капитала посредством использования документарного аккредитива в качестве формы оплаты за поставку товара на евразийскую единую таможенную территорию, а также частичной или 100%-ной предоплаты на счета офшорной компании по внешнеторговой сделке, которая заведомо не будет выполняться. Проведенный автором монографии анализ позволяет компетентным органам уже в ближайшей перспективе разработать комплекс мероприятий в законодательной, правоприменительной и информационной областях по деофшоризации экономики Евразийского экономического союза и противодействию легализации доходов, полученных преступным путем.

В заключение следует отметить, что работу Г.Г. Мокрова отличает обстоятельность и убедительность изложения материала. Книга хорошо структурирована, имеет отчетливо воспринимаемую логику, солидный научный аппарат (63 математические формулы, 45 схем и рисунков, 11 аналитических таблиц). В монографии содержатся важные научные выводы и практические рекомендации, подтверждаемые фактическим материалом.

Рецензируемое исследование ориентировано на специалистов, работающих в торговых и производственных компаниях, занимающихся экспортно-импортными операциями, в консалтинговых фирмах, оказывающих услуги по комплексному обслуживанию участников ВЭД, а также в отделах департаментов Евразийской экономической комиссии. Книга будет полезна научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам экономических и юридических вузов и факультетов.

*Доктор экономических наук, профессор
А. В. Коротков*

Об авторе

Анатолий Владимирович Коротков (Москва, Российская Федерация) — профессор кафедры статистики Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, доктор экономических наук, профессор; Korotkov.AV@rea.ru

About the Author

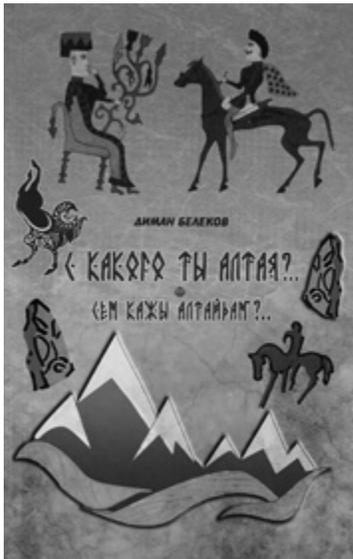
Anatoly Korotkov (Moscow, Russian Federation) — Professor of the Department of Statistics of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Economical Sciences; Korotkov.AV@rea.ru

Евразийский подвижник

О новой книге И. И. Белекова «С какого ты Алтая?..»

The Eurasian Devotee

On a new book by I. Belekov *What Altai are You from?..*



Белеков И. И. «С какого ты Алтая?..» — «Сен кажы Алтайдан?..». Горно-Алтайск, 2018. 224 с.

Вышла в свет и представлена широкой общественности книга «С какого ты Алтая?..» известного алтайского писателя и общественного деятеля, депутата Государственной Думы Ивана Итуловича Белекова. Издание книги приурочено к 65-летию ее автора — признанного подвижника современного евразийства.

В книге сочетаются лирико-публицистические и философско-концептуальные размышления автора — человека, за которым не только громадный и непреходящий жизненный опыт, но и путь к вершинам власти, откуда более отчетливо видны проблемы Отчизны.

Сокровенные думы автора — о земле Алтая, ее людях, о будущем нашего Отечества, о путях евразийского единения.

И. И. Белеков долго шел к этой книге, переживая, как он сам признается читателям, «мучительность и оголенную боль философских раздумий», советуясь со знаковыми личностями интеллектуальной элиты страны, с коллегами и соратниками в Государственной Думе.

От «чистого истока детства», песен и сказаний матери, мудрых наставлений отца автор обращается к божественному и одухотворенному восприятию родной земли, осмыслению Алтая как духовного центра Евразии, роли и задач народов алтайской цивилизации, к особо острой проблеме «что будет с Алтаем и на Алтае?» и завершает рассуждения осмыслением задач современного евразийства («Будущее России — за Евразией»).

Особая глава книги посвящена философским эссе И. И. Белекова: о роли русского языка («вековечный скреп евразийства»), а также о знаковых личностях эпохи, с которыми автора связала судьба — от увенчанного историей лаврами поэта Кайсына Кулиева до великого литератора и мыслителя XX века Чингиза Айтматова.

На наш взгляд, в книге в полной мере проявились глубина интеллекта И. И. Белекова, всеохватность и живость его ума, прекрасное чувство слова. Стиль писателя отличается свежестью, неординарностью, ему свойственны яркое мышление, объемное видение темы. Полагаем, что эта книга крайне важна не только как результат литературно-публицистического труда автора, но и как свидетельство

роста интеллектуальной значимости Республики Алтай в цивилизационном пространстве Евразии.

Алтай — прародина тюрков — на протяжении веков и даже тысячелетий был центром взаимодействия славянских, тюрко-монгольских, угро-самодийских, тунгусо-маньчжурских и других народов, веками собирал в своей сокровищнице элементы их культурного разнообразия. Вот откуда в генетической памяти многих этих народов заложено осознание Алтая как «земли-первородины».

Современный Алтай играет особую роль в огромном этнокультурном пространстве Евразии, представляя органический синтез всех основных евразийских культурных миров. Здесь самой жизнью реализуется на практике высокий принцип «евразийское единство через культуру».

Алтай, как это продемонстрировано в книге И. И. Белекова, — не только хранитель древнейших пластов евразийской культуры, но и регион планеты, в котором наиболее ярко отражены доминантные черты евразийской цивилизации: полиэтничность и поликонфессиональность. Алтай — духовный стержень Евразии, здесь техногенно-потребительская философия никогда не стояла на первом месте, напротив, всегда ценилась духовность. Потому сегодня Алтай является источником духовности не только для его жителей, но и для людей, живущих далеко за его пределами.

Алтайские горы — это огромные пространства не тронутой цивилизацией природы, внесенные ЮНЕСКО в список Всемирного наследия человечества. Здесь находится точка мирового водораздела, равноудаленная от четырех мировых океанов. На Алтае сошлись основные ландшафты планеты. Российский ученый, академик В. П. Казначеев называет Алтай прообразом для отработки модели духовно-экологической цивилизации будущего. Как справедливо отмечает автор, Россия, понятая как Евразия, обнаруживает свою неизменную и константную суть. Евразийство, определяя тысячелетнюю непрерывность русской истории, в то же время сохраняет идентичность всего культурного и языкового многообразия народов нашего уникального государства, которое раскинулось в двух частях света, а также национальную, религиозную специфику регионов, обеспечивая многообразие в единстве.

Полиэтничность и поликультурность присутствуют в нашем историческом сознании, в нашем духе, в нашем историческом коде. Умение услышать и понять друг друга не складывается само по себе, а целенаправленно формируется в процессе постоянного межэтнического общения. Автор абсолютно прав в своем выводе: в России заложен неизмеримый духовный потенциал и имеются все составляющие, чтобы внести решающий вклад в объединительный процесс. На новом витке истории евразийство позволяет восстановить нарушенные экономические и культурно-цивилизационные связи в СНГ. Наши отношения должны развиваться через призму взаимоуважения, поиска того, что нас единит, укрепляет, консолидирует.

Россия несет особую ношу, скрепляя огромное евразийское пространство общностью этнокультурных корней, духовно-ценностных традиций. И в современном понимании Россия выступает именно как наследница и хранительница территориального и культурного богатства народов евразийского пространства, переданного ей в предшествующие эпохи, своей пассионарной энергетикой сохраняя «всяк сущий в ней язык» и создавая единое бытийное пространство. Автор книги справедлив в своем послании о дальнейшем возрастании роли межкультурного диалога. Писатель выдвигает актуальную задачу формирования психологической стойкости нации к вызовам XXI в.

Среди подлинно евразийских, прорывных проектов последнего времени, о которых И. И. Белеков рассказывает в своей книге и в осмыслении идей которых он принял личное инициативное участие отметим следующие:

— учреждение под эгидой Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО Евразийского культурного центра в Москве, в структуре которого гуманитарные процессы приобретут целенаправленный и системный характер. Создание данного центра — не только выполнение поручения Президента Российской Федерации, направленное на расширение культурно-гуманитарных связей на евразийском пространстве, но и реализация ожиданий от других стран СНГ и Азиатско-Тихоокеанского региона;

— создание Международного центра эпоса евразийских народов в Якутске. Автор книги выдвигает идею принятия модельного закона «О сохранении и развитии эпического наследия народов Евразии», который будет скреплять единство евразийского пространства. И. И. Белеков полагает правомерным инициировать его разработку в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ;

— организация Евразийского гуманитарного форума в Уфе (уже постоянно действующая дискуссионная платформа, механизм координации евразийских процессов).

— реализация эколого-культурного проекта «Союз священных озер», основной задачей которого является сохранение и сбережение национальных природных святынь как уникальных объектов историко-культурного и духовного наполнения народов ЕАЭС и СНГ;

— осуществление геокультурного проекта «Духовный Транссиб», роль которого в сплочении территорий, укреплении межцивилизационных и межконфессиональных связей, подъеме патриотического сознания населения, углублении геополитического единения на огромном этнокультурном пространстве Евразии приобретает особую значимость.

Автор книги рассказывает и о своем участии в таком историческом событии как Бишкекский форум «Алтайская цивилизация и родственные народы алтайской языковой семьи», на котором были приняты судьбоносные решения по паналтаизму и прозвучал призыв к народам «вместо политических идей, разделяющих народы по религиозным, этническим и расовым признакам, вместо идей типа евроцентризма и панисламизма, панарабизма и пантюркизма... объединиться под идеей евразийства».

И. И. Белеков — известный алтайский писатель, автор многих книг. Однако «С какого ты Алтая?..» — его первая книга, не переведенная на русский язык, а изначально написанная на нем. Пожелаем же автору, чтобы его идеи о духовно-культурной евразийской цивилизации претворились в жизнь.

М. И. Кротов

Об авторе

Михаил Иосифович Кротов (Москва, Российская Федерация) — руководитель Аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, доктор экономических наук, профессор; mi-krotov@yandex.ru

About the Author

Mikhail Krotov (Moscow, Russian Federation) — Head of the Staff of the Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation for the Commonwealth of Independent States, Eurasian Integration and Relations with Compatriots, Doctor of Economical Sciences, Professor; mi-krotov@yandex.ru

V Съезд учителей и работников образования государств — участников СНГ в Кыргызской Республике 26–29 сентября 2018 г.

V Congress of Teachers and Educators of the CIS Member Nations
in the Kyrgyz Republic on 26–29 September 2018



26–29 сентября 2018 г. в столице Кыргызстана Бишкеке состоится V Съезд учителей и работников образования государств — участников СНГ. Тема съезда — «Развитие образовательных систем государств — участников Содружества Независимых Государств в контексте Целей устойчивого развития». В основных дискуссиях на пленарном заседании и секциях будут затронуты различные аспекты названной темы. Организатором съезда выступает

Министерство образования и науки Кыргызской Республики, ожидается прибытие делегаций из всех стран СНГ. Состав делегаций определяют министерства образования (и науки) государств СНГ.

Предполагается, что открытие и закрытие съезда состоится в государственной резиденции «Ала-Арча». В Государственном историческом музее Кыргызской Республики пройдет выставка достижений стран СНГ в сфере образования, а участников секционных заседаний примут близлежащие университеты и школы Бишкека.

Первое пленарное заседание на тему «Национальные системы образования государств — участников СНГ в контексте Целей устойчивого развития» позволит руководителям делегаций стран — участниц съезда рассказать о тех реформах, которые проводятся в представляемых ими государствах в настоящее время, а также еще раз сверить стратегические приоритеты развития образования, оценить возможности сотрудничества в сфере образования в целях устойчивого развития.

Приняв участие в работе 10 секций, которые будут проходить параллельно, делегаты съезда смогут обсудить важнейшие содержательные, структурные и управленческие аспекты формирования системы образования для устойчивого развития. Заседания секций «Роль стандарта в компетентностном образовании: опыт стран СНГ» и «Современное состояние и перспективы развития педагогической науки в странах СНГ» планируется посвятить ключевым аспектам реформирования систем образования — вопросам стандартизации и проблемам развития педагогической науки в странах Содружества. В рамках этих секций будут затронуты такие проблемы, как методология построения компетентностного образования, теория и практика внедрения образовательных стандартов, разработка исследователями вопросов образования и воспитания учащихся.

Остальные секции сосредоточат внимание на вопросах и условиях формирования государственной политики в области образования («Реализация государственной политики в сфере образования: новые контексты и новые решения») и развития современной образовательной среды («Устойчивое развитие для образовательных организаций: формирование безопасной образовательной среды»).

Отдельная секция — «Новые механизмы управления дополнительным образованием детей и молодежи» — будет посвящена внешкольному образованию.

Кроме того, будут работать секции, посвященные вопросам развития всех уровней профессионального образования, разработки и внедрения Национальных квалификационных систем, а также согласования позиций государств — участников СНГ по их признанию.

Таким образом, съезд позволит обсудить и выработать общее понимание мер нормативно-правового, содержательного, научно-методического, организационного характера, которые будут способствовать достижению Целей устойчивого развития. Съезд также будет способствовать созданию условий для интеграционных процессов, активному поиску новых форм и механизмов взаимодействия государств — участников СНГ в области образования.

Планируется, что по завершении работы съезд примет итоговую резолюцию.

*Организационный комитет
V Съезда учителей и работников образования
государств — участников СНГ*

Контактное лицо

Гульмира Эсенгуловна Сарбагышева (Бишкек, Кыргызская Республика) — заведующая отделом международного сотрудничества Министерства образования и науки Кыргызской Республики; тел.: +996 312 621 537, +996 551 005 373; e-mail: moin.mo@mail.ru

Contact Person

Gulmira Sarbagysheva (Bishkek, Kyrgyz Republic) — Head of the International Cooperation Department of the Ministry of Education and Science of the Kyrgyz Republic; tel.: +996 312 621 537, +996 551 005 373; e-mail: moin.mo@mail.ru

Международный научно-аналитический журнал Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ

«Диалог: политика, право, экономика»

Издание Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи
государств — участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ)

Основная задача журнала — публикация научных статей, аналитических обзоров, научных рецензий, отзывов на научные издания, обзоров и информации о конференциях по гуманитарным, политическим, правовым и экономическим аспектам интеграционных процессов на пространстве СНГ и в Евразийском регионе. В журнале публикуются также статьи по регионоведению стран Содружества.

Журнал зарегистрирован как периодическое издание (свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-67178 от 16.09.2016) и издается под международным серийным номером ISSN 2500-042X. Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Периодичность издания — 4 раза в год.

Публикация научных статей в журнале бесплатна для авторов.

Более подробная информация о журнале и электронные копии всех вышедших номеров доступны на официальном сайте МПА СНГ

http://iacis.ru/mainevents/dialog_magazine/

Правила оформления статей

Формат файла с текстом статьи — doc, docx (MS Word 2007–2012).

Рекомендуемый объем статей — до 16 страниц формата А4 с учетом иллюстративного материала.

Шрифт — Times New Roman (14 pt), межстрочный интервал — 1,5.

Оформление текста — без переносов.

Примечания, связанные с основным текстом сноской — порядковым номером, располагать внизу страницы, под основным текстом.

Иллюстрации (только черно-белые!) представлять в формате tiff или jpeg, разрешение не менее 300 dpi. Диаграммы, схемы, графики, таблицы вставлять в текст с возможностью редактирования.

Список использованных источников оформлять по ГОСТ 7.0.5-2008.

В статье привести на русском и английском языках:

— название статьи;

— аннотацию до 1000 знаков, включая пробелы;

— список ключевых слов;

— сведения об авторе (авторах): фамилия, имя, отчество (полностью); ученая степень, ученое звание; должность; место работы (название организации).

К статье необходимо приложить официальный почтовый адрес, электронный адрес и номер телефона для связи с автором (авторами).

© «ДИАЛОГ: ПОЛИТИКА, ПРАВО, ЭКОНОМИКА», ТЕКСТ, 2018

ПОДПИСАНО В ПЕЧАТЬ 19.06.2018. ФОРМАТ 60 × 90 1/8. ПЕЧАТЬ ОФСЕТНАЯ. БУМАГА ОФСЕТНАЯ.
ГАРНИТУРА CHARIS SIL. УСЛ. ПЕЧ. Л. 13,5. ТИРАЖ 1000 ЭКЗ.

ЗАКАЗ № КД-1968-О-18.

АДРЕС: 191015, САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, ШПАЛЕРНАЯ УЛ., Д. 47

ТЕЛЕФОНЫ РЕДАКЦИИ: (812) 326-69-24, 326-68-01. WEB-СТРАНИЦА: <http://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 СЕНТЯБРЯ 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