

ДИАЛОГ

ПОЛИТИКА • ПРАВО • ЭКОНОМИКА

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ



№ 2
2016

Международный научно-аналитический журнал
Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ

ДИАЛОГ

ПОЛИТИКА • ПРАВО • ЭКОНОМИКА



№ 2 • 2016

Санкт-Петербург

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА

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

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

УЧРЕДИТЕЛЬ

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

При перепечатке материалов ссылка на журнал обязательна.

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей.

СОДЕРЖАНИЕ

CONTENTS

ПОЛИТИКА

З. З. Бахтуридзе

- Грузинская политика в рамках субрегионального взаимодействия:
интеграционные возможности 5
Z. Bakhturidze
Georgian Policy Within the Framework of Subregional Cooperation: Integration Opportunities
-

С. Л. Ткаченко

- Позитивная повестка диалога ЕАЭС и ЕС в новых геополитических
условиях 15
S. Tkachenko
Positive Agenda for EAEU—EU Dialogue in New Geopolitical Environment
-

Л. Абдулхоликзода, И. И. Ганчеренок, А. М. Марголин

- Механизмы формирования единого образовательного пространства
в области подготовки кадров для государственного управления
в Содружестве Независимых Государств 27
L. Abdulkholikzoda, I. Hancharonak, A. Margolin
Mechanisms of Creation of a Common Educational Space in the Sphere of Civil Servant Training
in the Commonwealth of Independent States
-

И. В. Зеленева, В. Д. Агеева

- Политическое будущее евразийской интеграции 36
I. Zeleneva, V. Ageeva
Political Future of Eurasian Integration
-

ПРАВО

Г. Ф. Сидненко, Д. С. Миц

- Концептуальные подходы к гармонизации национального
законодательства государств — участников СНГ по вопросам отнесения
организаций к террористическим и экстремистским 45
G. Sidnenko, D. Mic
Conceptual Approaches to the Harmonization of the National Legislation of the CIS Member Nations
on the Matters of Classification of Organizations for Terrorist and Extremist
-

Ю. И. Стародубцев

- Юридическая природа европейской интеграции и участие Республики
Молдова в этом процессе 54
Yu. Starodubtsev
The Legal Nature of the European Integration and the Republic of Moldova in the Process
-

В. А. Томсинов

- Украинский кризис и международный правопорядок 61
V. Tomsinov
Ukrainian Crisis and International Legal Order
-

Е. А. Сахончик

**Сравнительный анализ законодательной базы по обеспечению
равных прав и возможностей мужчин и женщин
в Содружестве Независимых Государств**

72

A. Sakhonchik

Comparative Analysis of the Legal Frameworks in Ensuring Equal Rights and Opportunities for Men and Women in the Commonwealth of Independent States

А. Г. Холиқзода

**Проблема политизации ислама и важность конституционных реформ
светского Таджикистана**

80

A. Kholiqzoda

Problem of the Politicization of Islam and Importance of the Constitutional Reforms in Secular Tajikistan

ЭКОНОМИКА

А. М. Барлуков

**Эколого-экономическая система региона с экологической
регламентацией: механизм управления и устойчивое развитие**

89

A. Barlukov

Ecologic and Economic System of the Region with Environmental Regulation: Control Mechanism and Sustainable Development

Г. Г. Мокров

**Возросший импорт и специальные меры защиты внутреннего рынка
Евразийского экономического союза**

97

G. Mokrov

The Increased Import and Special Measures of Protection of Domestic Market of the Euroasian Economic Union

В. Ю. Додонов

**Повышение эффективности занятости населения в Казахстане:
оценка потенциала структурных изменений**

109

V. Dodonov

Improving the Efficiency of Employment in Kazakhstan: Assessing the Potential of Structural Changes

Е. Б. Евсеев, В. С. Филипенко

**Государственно-частное партнерство при осуществлении
сельскохозяйственной деятельности в условиях радиоактивного
загрязнения**

121

E. Evseev, V. Filipenko

Public-Private Partnership in the Implementation of Agricultural Activities in Conditions of Radioactive Contamination

Грузинская политика в рамках субрегионального взаимодействия: интеграционные возможности

Аннотация: В статье представлена динамика взаимоотношений Грузии с Турцией, Азербайджаном и Арменией. Анализ документов и ретроспективный обзор этапов взаимодействия между государствами Южного Кавказа призван обозначить причины повышенной конфликтности в регионе в целях поиска вариантов снижения ее уровня. Внимание уделено существующим в регионе крупным энергетическим проектам, имеющим серьезное влияние не только на рост экономики, но и на обеспечение стабильности и безопасности. Обозначены проблемы и трудности, являющиеся результатом мировой политической конъюнктуры в условиях трансформации системы международных отношений. Констатирована возможность применения в регионе интеграционных моделей в рамках экономического, социального, культурного, научного взаимодействия, которые могут привести к политической интеграции для решения прагматичных задач, составляющих основу национальных интересов.

Ключевые слова: внешняя политика, энергетические проекты, Южный Кавказ, концепция национальной безопасности, этнополитические конфликты, транзитные возможности, интеграция, региональное сотрудничество.

Z. Bakhturidze

Georgian Policy Within the Framework of Subregional Cooperation: Integration Opportunities

Summary: The article examines the dynamics of relations of Georgia with Turkey, Azerbaijan and Armenia. The analysis of documents and retrospective review of the stages of interaction between the States of the South Caucasus aims to identify the reasons for increased conflict in the region to find options to reduce its level. Considerable attention is paid to existing in the region large scale energy projects that have not only serious impact on economic growth, but also very important in ensuring stability and security. There have been identified the problems and challenges that result from the global political situation in the conditions of transformation of the system of international relations. In the region it is possible to apply integration models within the economic, social, cultural, and scientific interactions that can lead to political integration for solving pragmatic tasks that form the basis of national interests.

Keywords: foreign policy, energy projects, the South Caucasus, the concept of national security, ethno-political conflicts, transit opportunities, integration, regional cooperation.

Несмотря на многочисленные заверения грузинских политиков, скорая консолидация и интеграция Грузии в европейское сообщество представляется весьма спорной, если вообще возможной. Ни само государство, ни тем более грузинское общество, «...несмотря на все авансы со стороны США, ЕС, ОБСЕ и НАТО, не смогут форсированными темпами европеизироваться или “сбежать от географии и истории”» [1]. Стало очевидным, что для обеспечения без-

опасности и экономического развития страны необходимо выстраивать отношения с соседними государствами, являющимися основными торговыми партнерами. Это понимание проявилось как в экспертной среде [2], так и во внешнеполитической стратегии Грузии на 2015–2018 гг. [3].

В перечне основных направлений внешней политики Грузии, обозначенных в резолюции, принятой парламентом страны в марте 2013 г., отмечается:

«14. Важно расширение двусторонних политических и экономических отношений с соседними Азербайджаном, Турцией и Арменией. Для этих стран Грузия должна стать пространством для реализации взаимовыгодных политических и экономических отношений и бизнес-возможностей.

15. С учетом удобного геополитического расположения для транснациональных проектов одним из приоритетных направлений внешней политики Грузии является расширение экономических отношений со странами бассейнов Черного и Каспийского морей, Ближнего Востока и Азии» [4].

Возникает вопрос, насколько и в каком ракурсе, учитывая современные реалии, возможны эти взаимоотношения со всеми вышеперечисленными странами. По поводу пункта 15 можно сказать, что экономическое сотрудничество осуществляется, в том числе в формате интеграционных проектов, таких как ГУАМ и ОЧЭС [3]. Что же касается пункта 14, наиболее предпочтительными партнерами являются Азербайджан и Турция [5].

Особую роль играют взаимоотношения Грузии с Турцией. Турция, претендующей на статус региональной державы, в условиях динамично развивающейся экономики страны пришлось искать новые рынки. Когда сложность доступа к европейским рынкам оказалась очевидным фактом, приоритетным направлением внешней политики Турции стало экономическое сотрудничество с соседними странами [6]. Начиная с 1991 г. внешняя политика Турции была ориентирована на развитие и углубление многоплановых связей прежде всего с ближайшими соседями по региону — государствами Южного Кавказа. Очевидно, что «когда экономические соображения приобрели гораздо большее значение для выработки внешнеполитического курса, турецкие правительства начали более чутко относиться к политическим интересам стран, с которыми Анкара расширяла или плани-

ровала расширять двухстороннюю торговлю» [7].

В 1994 г. между Грузией и Турцией был подписан Договор о дружбе и сотрудничестве¹, в том же году — контракт о строительстве нефтепровода Баку — Тбилиси — Джейхан (официально открыт в 2006 г.), а в 1999 г. состоялся запуск в эксплуатацию нефтепровода Баку — Супса. Турция рассматривала Грузию как «удобный коридор в Евроазиатский регион» [8], в качестве территории для маршрута нефтепроводов и рынка сбыта. Грузия же видела в Турции союзника в планах по интеграции в НАТО и экономического партнера. После строительства трубопроводов Баку — Тбилиси — Джейхан и Баку — Тбилиси — Эрзерум (официально открыт в 2007 г.), по которым каспийские энергетические ресурсы стали поступать на турецкий и европейский рынки, межгосударственные связи Турции, Азербайджана и Грузии заметно укрепились.

В 2007 г. началось строительство железной дороги по маршруту Баку — Тбилиси — Карс (завершение строительства намечено на ноябрь 2016 г.). Предполагается, что эта транспортная магистраль, объединив железнодорожные линии Турции, Грузии и Азербайджана, создаст непрерывное железнодорожное сообщение между Азией и Европой и станет своего рода воплощением Шелкового пути. Более того, было принято решение, еще раз продемонстрировавшее ключевую роль Грузии в региональной политике Турции, об осуществлении такого проекта, как Трансанатолийский газопровод (TANAP) [9], призванного утвердить «статус Грузии как энергетической транзитной зоны» [10].

Впрочем, Турция, активно воспользовавшись возможностью увеличить импорт своей продукции на открытый грузинский рынок и стать крупнейшим торговым партнером страны благодаря

¹ Ранее был заключен Договор о дружбе и добрососедстве (30 июля 1992 г.).

соглашению «О свободной торговле» (вступило в силу с 2007 г.), в экономических отношениях с Грузией оказалась в более выгодных условиях. По оценкам статистической службы Грузии, внешняя торговля в стране за 2013 г. по сравнению с 2012 г. выросла на 6%, объем экспорта — на 22%, а объем импорта — на 0,4% [11]. При этом крупнейшим торговым партнером Грузии за 2014 г., впрочем, как и за 2013 г., в очередной раз была объявлена Турция.

В Концепции национальной безопасности Грузии отмечается, что Турция поддерживает ее усилия по созданию стабильных экономических, политических и военных институтов и является ведущим региональным партнером Грузии [12], а совместные региональные транспортные и энергетические проекты имеют стратегическое значение для обеих стран. Подчеркивается, что Турция оказывает помощь в обучении личного состава грузинских воинских частей и модернизации военной инфраструктуры Грузии, усиливая ее военный потенциал.

В июне 2012 г. Турция, Грузия и Азербайджан подписали Трабзонскую декларацию, в которой нашли отражение основные направления сотрудничества данных стран в сферах экономики, энергетики, транспорта и культуры.

Впрочем, в некоторых позициях грузинского и турецкого руководства наблюдаются противоречия. В частности, несмотря на то что Турция всегда выступала за сохранение территориальной целостности Грузии и не признала отделение Южной Осетии и Абхазии, турецкие частные компании ведут активный бизнес в Абхазии, что противоречит грузинской политике экономической изоляции Абхазии и хотя официальной Анкарой не поддерживается, но и не пресекается. Таким образом, при несовпадении интересов Турция демонстрирует приверженность к реализации своих приоритетов, пытаясь при этом сохранить статус-кво. Это нашло выражение и в негласной поддержке Турцией России

во время событий августа 2008 г., что можно объяснить заинтересованностью Турецкой Республики в контактах с Российской Федерацией — партнером номер один Турции во внешней торговле [13].

Руководство Турции со всей очевидностью осознавало расклад сил и учитывало роль и позиции Российской Федерации в регионе. После событий августовской войны 2008 г. Т. Р. Эрдоган предложил международно-политический формат взаимодействия в рамках «Платформы стабильности и сотрудничества на Кавказе» [14]. Для совместного решения проблем безопасности и стабильности в регионе предполагалось участие Турции, России, Азербайджана, Армении и Грузии. Круг участников был четко очерчен, однако представлялось очевидным, что деятельность в этом ключе в целом будет зависеть от двух основных игроков — Турции и России, так как положение Азербайджана, Армении и Грузии не позволяло им играть значимую роль. Таким образом, будущее региона, стабильность и безопасность в нем должны были напрямую зависеть от договоренностей между Россией и Турцией [15]. Данный проект, несмотря на то что остался нереализованным, еще раз продемонстрировал стремление и готовность Турции лидировать в регионе.

По мнению М. Сесайра, если «отношения между Турцией, Азербайджаном и Грузией будут развиваться по той же траектории, влияние Анкары на Кавказе будет продолжать расти за счет России, которая долгое время считалась региональным гегемоном, но которую Турция, возможно, уже превзошла» [10]. Аналитик отметил, что Грузии «отношения с Турцией могут помочь расширить участие в региональной торговле и инвестиционной деятельности, а также утвердить то, к чему она активно стремится — независимость от России» [10]. Однако следует заметить, что в уходе Грузии от российского влияния прежде всего заинтересованы политические

игроки, преследующие свои цели в регионе: США, ЕС, Турция.

Кроме развития отношений с Турцией, Грузия в своей региональной политике «стремится к углублению партнерских отношений с Азербайджаном и Арменией на основе сотрудничества в сфере взаимных интересов» [12].

Предполагается, что все три страны Южного Кавказа должны способствовать обеспечению безопасности, стабильности и благополучия региона, но отношения Грузии с Азербайджаном и Арменией находятся на разных уровнях и развиваются неравномерно. Азербайджан является вторым после Турции крупнейшим торговым партнером Грузии. В 2013 г., по материалам грузинской статистики, торговый оборот Грузии с Азербайджаном составил 1,34 млрд долл. США [11].

Помимо прочего, Грузию с Азербайджаном и Турцией связывает особое военное сотрудничество [16]. Неудивительно, что в Концепции национальной безопасности Грузии отношения с Азербайджаном обозначены как стратегическое партнерство, чему способствовали политические взаимоотношения между странами и геополитический расклад сил как в региональном, так и в глобальном контексте. Кроме того, в данном случае демонстрируются разные форматы партнерства, которые органично дополняют друг друга. С одной стороны — энергетические ресурсы Азербайджана, с другой — транзитные возможности Грузии. Впрочем, по мнению грузинской стороны, проект железнодорожного пути Баку — Тбилиси — Карс является важным фактором для поддержания конкурентоспособности Азербайджана в качестве части транзитного коридора [12].

В целом три крупных действующих энергетических проекта (Баку — Супса, Баку — Тбилиси — Джейхан, Баку — Тбилиси — Эрзурум) важны не только экономически, но и в плане повышения стабильности и безопасности в регионе. Азербайджан и Грузия были заинтере-

сованы в реализации еще одного энергетического проекта — газопровода Nabucco, предназначенного для транспортировки газа с территории Азербайджана из месторождения Шах-Дениз через территорию Грузии. В силу целого ряда причин этот проект не состоялся, что еще раз позволило подчеркнуть необходимость поддержания безопасности энергетических проектов. Грузия тесно сотрудничает с Азербайджаном не только в сфере экономики и безопасности, но и по политическим вопросам и вопросам евро-атлантической интеграции. Кроме того, эти две страны взаимодействуют в рамках организации ГУАМ и таких проектов, как «Восточное партнерство» (под эгидой Европейского союза), «Партнерство ради мира» (программа НАТО), что «способствует гармонизации интересов безопасности и общих позиций по различным стратегическим вопросам» [12].

Взаимодействие Грузии с Арменией менее результативно. Существует понимание того, что «Грузия и Армения должны использовать выгоду от совместных экономических, коммуникационных и транспортных проектов» [12], и в грузинской Концепции национальной безопасности подчеркивается, что Армения может выгодно использовать транзитное положение Грузии для транспортировки армянской продукции. По материалам МИД Республики Армения [17], дипломатические отношения между Арменией и Грузией были установлены 17 июля 1992 г. В общей сложности между этими государствами заключено около 80 международных договоров и соглашений. основополагающим документом во взаимодействии Грузии и Армении является «Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной безопасности» (заключен в октябре 2001 г.). Действует целый ряд договоров и соглашений (о свободной торговле, о транспортном и воздушном сообщении, о юридической взаимопомощи, о поощрении инвестиций и др.), способствующих развитию торгово-экономических



связей. Однако реальное сотрудничество Тбилиси и Еревана реализуется в большей степени в рамках проекта ЕС «Европейская политика соседства» («Восточное партнерство») и в рамках регионального форума — Черноморской организации экономического сотрудничества (BSEC).

Для результативного сотрудничества между Грузией и Арменией явно не хватает углубления двустороннего формата взаимоотношений. Такое положение дел связано с участием Грузии и Армении в разных интеграционных проектах, выбор которых был определен вектором внешнеполитической стратегии каждой из стран, обусловленным необходимостью решения ряда политических вопросов. В частности, для Армении главный вопрос — урегулирование Нагорно-Карабахского конфликта, поэтому «существующая сегодня пророссийская внешнеполитическая ориентация связана именно с необходимостью обеспечения безопасности для Армении и Карабаха» [18, с. 62].

В оценке украинского кризиса Армения и Грузия занимают разные позиции в связи с наличием различных подходов в вопросах безопасности, в «своей политике и отношениях к противостоящим друг другу великим державам, а также политическим и военно-политическим структурам» [19, с. 4]. Для Армении основным военно-политическим партнером является Россия, с которой отношения у Грузии весьма напряженные. Для Грузии приоритетным региональным партнером является Турция, а вместе с ней и Азербайджан, что вызывает у Армении, ввиду наличия давних и далеких от разрешения противоречий (с Азербайджаном — относительно Нагорного Карабаха, с Турцией — по поводу признания геноцида армян в Османской империи) и с учетом ее географического положения, опасения по поводу возможной изоляции и коммуникационной блокады.

Позиции Армении и Грузии по урегулированию региональных этнических

конфликтов также во многом различны. Грузия поддерживает принцип территориальной целостности и апеллирует к нему в случаях с Южной Осетией и Абхазией, Армения ратует за соблюдение принципа самоопределения наций в ситуации с Нагорным Карабахом [19, с. 5]. Мониторинг практики голосования на Генеральной Ассамблее ООН демонстрирует, что «при обсуждении резолюций по Грузии и Азербайджану, Грузия и Армения поддерживают противоположные решения» [20, с. 29].

Между тем, несмотря на приверженность разным интеграционным проектам и на разные позиции в отношении этнополитических и территориальных конфликтов, на глобальном международном уровне (например, в рамках программы ЕС «Восточное партнерство») позиции Армении и Грузии весьма сходны. Армения, как и Грузия, проявляет стремление к европейской интеграции, но имеет меньше возможностей его реализовать в силу ряда обстоятельств, хотя следует признать, что она играет особую роль в этом процессе. Дело в том, что Армения поддерживает сотрудничество с Западом, «сохраняя при этом союзнические отношения с Москвой» [21, с. 41], являясь членом ОДКБ². Таким образом, благодаря многовекторности, или так называемому принципу комплементаризма, в своей внешней политике она является для Брюсселя и Вашингтона «уникальным партнером НАТО» [21, с. 41].

Успех Грузии по эффективной реализации соглашения об ассоциации с ЕС будет иметь положительное значение для Армении, особенно в экономическом плане. Формирование экономического и политического пространства

² Организация Договора о коллективной безопасности — региональная международная организация, декларирующая своими целями укрепление региональной безопасности и стабильности, защиту территориальной целостности и суверенитета государств-членов на коллективной основе. Основана в 1992 г. На данный момент в ее составе шесть государств, в том числе Россия и Армения. Подробнее см.: Устав ОДКБ. URL: <http://www.odkb.gov.ru/b/azg.htm>.



в такой близости позволит стимулировать внутренние реформы в Армении в соответствии с европейскими стандартами даже без формальных обязательств со стороны Евросоюза. Возможности сотрудничества между данными странами основаны на реалистичном прагматизме и готовности учитывать интересы друг друга. Между Тбилиси и Ереваном, таким образом, существует достаточно стабильный политический *modus vivendi* [19, с. 6]. Вопрос в том, насколько он окажется устойчивым в условиях непрекращающейся интенсификации и диверсификации политических процессов на фоне становления нового миропорядка и выстраивания новой «архитектуры безопасности».

Т. Патарая, изучив практику и результаты голосования Грузии и Армении на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН, пришла к выводу, что «рамки системы глобального и мультилатерального сотрудничества дают Грузии и Армении, ближайшим соседям в пределах региона Южного Кавказа, возможность принимать самостоятельные решения, преследовать свои национальные интересы, сохранять приверженность универсальным общечеловеческим ценностям и в то же время отвечать на встающие перед ними вызовы» [20, с. 26].

В последние годы политические реалии более выпукло продемонстрировали различия между позициями Армении и Грузии, подтолкнули их к участию в разных интеграционных группах. Однако фактор наличия общих границ, многовековое дружественное соседство, общие трудности и общие цели обеспечения безопасности и стабильности в регионе при обоюдном согласии должны привести к совместному поиску путей выстраивания взаимовыгодных отношений между этими кавказскими государствами. Главное — минимизировать «вмешательство в двусторонние отношения третьих сторон. Нет никаких сомнений в том, что такие попытки будут предприниматься» [21, с. 43].

Южный Кавказ как регион представляет собой модель мозаичной фрагментарной картины современного миропорядка. В нем представлены шесть государственных образований с разными признаками государственности и разной степенью включенности в международные отношения и мировую политику. Грузинская ССР, Армянская ССР и Азербайджанская ССР после распада Советского Союза получили международное признание на уровне ООН в рамках тех границ, которые имели в составе СССР. Не углубляясь в объяснения причин, констатируем тот факт, что кроме этих трех признанных международным сообществом государств в регионе на данный момент существуют еще два частично признанных государства — Южная Осетия и Абхазия — и одно непризнанное де-факто государство — Нагорно-Карабахская Республика. Грузия на разных этапах своей новейшей истории пыталась тем или иным образом восстановить свою юрисдикцию над Южной Осетией и Абхазией. Силовые попытки решения данной задачи привели к тому, что внутренняя проблема территориальной целостности страны трансформировалась в ряд прецедентов, получивших резонанс мирового масштаба, и конфликт перешел в разряд замороженных. Результатом стал, в частности, разрыв дипломатических отношений между Грузией и Россией ввиду непримиримых позиций по отношению к Южной Осетии и Абхазии: Россия признала независимость этих государств и взаимодействует с ними; в официальном Тбилиси территории Южной Осетии и Абхазии имеют статус «грузинские территории, оккупированные Российской Федерацией».

Что касается Нагорно-Карабахского региона, то он признавался неотъемлемой частью Азербайджана. Это неоднократно было отражено в резолюциях Совета Безопасности ООН, в которых также содержался призыв к уважению территориальной целостности и суверенитета границ международно признан-

ного государства. Существующая на сегодня эскалация конфликта в Нагорном Карабахе, связанная с общим ростом политической нестабильности, очередной раз демонстрирует опасность наличия замороженных конфликтов, которые способны оказывать серьезное влияние на ситуацию в регионе.

В условиях непрекращающейся борьбы различных участников мировой политики за влияние в регионе, на фоне нестабильной системы миропорядка ни в одном из названных конфликтов авторитет ООН не явился достаточным для прекращения противостояния и противоборства.

Регион Южного Кавказа считается одним из самых милитаризованных на постсоветском пространстве, что дает дополнительные основания воспринимать его как зону потенциальных конфликтов. Показательно, что военные расходы государств Южного Кавказа демонстрировали тенденцию к увеличению даже при снижении ВВП [22]. Однако следует отметить один весьма важный момент: в Грузии, которая лидировала в гонке вооружений среди закавказских республик (4,56% от ВВП) [22], после смены власти в 2013 г. был пересмотрен размер военного бюджета на 2014 г., определенный ранее М. Саакашвили [23]. В условиях отказа от применения вооруженных сил для восстановления территориальной целостности было принято решение поддерживать военные расходы на уровне 2,1–2,2% ВВП [23], что является позитивной тенденцией новой политики.

Нельзя не согласиться с тем, что «самой историей, географией, геополитикой и реалиями современного мира народам Закавказья предначертано жить и существовать вместе» [24, с. 225], и успеха в урегулировании конфликтов можно добиться путем «создания в регионе атмосферы взаимного доверия и взаимопонимания в рамках переговоров по формированию региональной системы безопасности» [24, с. 225].

Контроль над Южным Кавказом позволит извлекать немалую прибыль и решать многие политические задачи, поэтому государствам региона необходимо искать оптимальные формы совместного проживания и сотрудничества, противостоять провокациям и манипуляциям со стороны участников, преследующих свои интересы.

Существует мнение, что «одним из наиболее эффективных способов разрешения споров является региональная политическая интеграция, которая снижает межэтническую неприязнь, а также помогает преодолеть экономические и социальные трудности» [25]. Грузинские авторы отмечают значимость и исследуют возможности регионального сотрудничества на геополитическом пространстве Южного Кавказа [2].

Для государств Южного Кавказа политическая интеграция вряд ли представляется возможной, их разделяют непримиримые противоречия и конфликты. У К. С. Гаджиева Кавказ характеризуется «политической дискретностью, мозаичностью и нестабильностью» [24, с. 131]. Исследователь совершенно справедливо отметил, что на Кавказе «...множество реальных и потенциальных этнонациональных, территориальных и конфессиональных противоречий и конфликтов проявляется в наиболее запутанной форме, чреватой далеко идущими непредсказуемыми негативными последствиями для всех стран и народов региона. В сложный узел сплетены весьма острые и трудноразрешимые социально-экономические, национально-территориальные, конфессиональные, геополитические и иные проблемы» [24, с. 131].

В таком контексте представляется вполне логичным и справедливым вывод Н. Чиковани: «...идея достижения единства Кавказа (или хотя бы одной из его частей) существует и, скорее всего, может существовать как идеал, к которому стремятся кавказские народы. Но достаточно даже беглого взгляда на историю, особенно почти десяти последних



столетий, чтобы убедиться в беспочвенности рассуждений о наличии такого единства и гармонии интересов. <...> Поэтому представление Кавказа как политической или культурной целостности относится больше к сфере мечты и желания, нежели к исторической или современной реальности» [26].

Сложность политической интеграции данного региона ярко демонстрирует попытка урегулирования непростых отношений между Турцией и Арменией, связанных с непримиримостью их позиций в отношении вопроса геноцида армян в Османской империи. Под давлением США и ЕС в 2010 г. турецкое руководство попыталось снизить напряженность и выстроить конструктивное взаимодействие с Арменией. Эти усилия оказались напрасными: ни турецкое, ни армянское общество не были готовы к нормализации взаимоотношений. Глава МИД (2009–2014 гг.) Турции А. Давутоглу отметил, что глубоко укоренившиеся проблемы между странами невозможно разрешить, основываясь лишь на политической воле руководителей. Прежде всего для этого необходимо работать над трансформацией общественных настроений и ментальных стереотипов. Был также сделан собственнo политический вывод: «Мы не

можем позволить себе потерять Азербайджан во имя отношений с Арменией» [27].

В заключение следует отметить, что в данном регионе скорее применимы интеграционные модели в рамках экономического, социального, культурного, научного взаимодействия, которые при определенных условиях и через достаточно длительный промежуток времени могут привести к осознанию необходимости политической интеграции для решения прагматичных задач, составляющих основу национальных интересов. В отличие от углубления интеграции с ЕС, к которому стремится Тбилиси и которое является скорее политическим приоритетом, связанным с весьма далекими перспективами, региональные связи приносят реальную пользу уже сегодня. Вполне возможно, что сотрудничество и взаимодействие стран Южного Кавказа с учетом интересов друг друга могло бы свести к минимуму влияющий на внешнеполитическую ориентацию «фактор пресловутого противостояния Запада и России» [28] в регионе. При этом следует помнить также и о том, что «происходящее сегодня на Кавказе и по поводу Кавказа неотъемлемо от глобальных процессов» [29].

Использованные источники

1. Маркедонов С. М. Постсоветский Южный Кавказ: традиционализм плюс модернизация // Прогнозис. 2007. № 1 (9). С. 339.

2. ხონელიძე ზ. საქართველოს არჩევანი პროექტი სამხრეთ კავკასია — გეოპოლიტიკური სივრცე (რეგიონული თანამშრომლობის ახალი ფორმატი). თბ., 2013. 144 გვ.

3. საქართველოს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია 2015–2018 წწ. URL: <http://www.mfa.gov.ge/MainNav/ForeignPolicy/ForeignPolicyStrategy.aspx>.

4. Основные направления внешней политики Грузии // Грузия Online. URL: <http://www.apsny.ge/2013/pol/1362718907.php>.

5. Рондели А. О ситуации на Южном Кавказе // Свободная зона. URL: <http://www.szona.org/aleksandr-rondeli-o-situatsii-na-yuzhnom-kavkaze>.

6. Маврина Ю. В. Концепция Давутоглу и ее влияние на внешнюю политику Турции (2001–2011) : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03. Саратов, 2014. 213 с.

7. Туран И. Турция на подъеме: от неразвитой страны к региональной державе // Современная наука о международных отношениях за рубежом : хрестоматия в 3 т. / под общ. ред. И. С. Иванова. М. : НП РСМД, 2015. Т. 3. С. 1034.



8. Арад Б. Турция: некоторые особенности отношений с государствами Закавказья // Центральная Азия и Кавказ. 2000. № 5. С. 103.

9. Турция, Азербайджан и Грузия: трубопроводы сближают // Вести Турции. URL: <http://www.vestiturkey.com/turci,-azerbadzan-i-gruzi-truboprovod-sblizat-2084h.htm>.

10. Cecire M. Zero Problems 2.0: Turkey as a Caucasus Power // World Politics Review. URL: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/12354/zero-problems-2-0-turkey-as-a-caucasus-power>.

11. საგარეო ვაჭრობა // საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. URL: http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=136&lang=geo (дата обращения: 20.10.2015).

12. ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია (Концепция национальной безопасности Грузии) // URL: <http://www.mfa.gov.ge/MainNav/ForeignPolicy/NationalSecurityConcept.aspx> (дата обращения: 12.09.2015).

13. Турция считает Россию основным партнером // Интернет газета «Дни.ру». URL: <http://www.dni.ru/economy/2008/8/14/147302.html>.

14. Манчхашвили М. Турция и безопасность Южного Кавказа: «Платформа стабильности и сотрудничества на Кавказе» // Центральная Азия и Кавказ. 2010. Вып. 4. Т. 13. С. 100–107.

15. Россия и Турция вместе на Кавказе // Кавказ Online. URL: <http://kavkasia.net/World/article/1312926063.php>.

16. Грузия, Турция, Азербайджан — «особое военное сотрудничество» // Голос Америки. URL: <http://www.golos-ameriki.ru/content/georgia7/1633992.html>.

17. Двусторонние отношения между республикой Арменией и Грузией // Министерство иностранных дел Республики Армения. URL: <http://www.mfa.am/ru/country-by-country/ge>.

18. Армения и Грузия в контексте современных политических процессов: Новые вызовы и возможности в сфере региональной безопасности : сб. материал. конф. Тбилиси—Ереван, 2015. 65 с.

19. Минасян С. Новые вызовы и возможности для Армении и Грузии в контексте региональной

безопасности // Армения и Грузия в контексте современных политических процессов: Новые вызовы и возможности в сфере региональной безопасности. Тбилиси—Ереван, 2015. С. 4.

20. Патарая Т. Поиск новых возможностей армяно-грузинского сотрудничества в рамках системы глобальной безопасности // Армения и Грузия в контексте современных политических процессов: Новые вызовы и возможности в сфере региональной безопасности. Тбилиси—Ереван, 2015. С. 29

21. Петросян Д. О некоторых актуальных аспектах внешней политики Армении // Армения и Грузия в контексте современных политических процессов: Новые вызовы и возможности в сфере региональной безопасности. Тбилиси—Ереван, 2015. С. 41.

22. Мухин В. Содружество милитаризованных государств. Кризис не ограничил рост военных расходов на постсоветском пространстве // Правозащитный центр «Мемориал». URL: <http://www.memo.ru/d/35233.html>.

23. Андреев А., Улин И. Военные расходы Грузии в период с 2004 по 2014 год // Военные материалы URL: <http://warfiles.ru/show-70083-voennye-rashody-gruzii-v-period-s-2004-po-2014-god.html>.

24. Гаджиев К. С. Кавказский узел в геополитических приоритетах России. М. : Логос, 2010. 532 с.

25. Прокопенко Е. Кавказ в современном геополитическом измерении // Кавказ & Глобализация. 2010. Т. 4. Вып. 3–4. С. 33.

26. Чиковани Н. Единый Кавказ: исторически обусловленная реальность или политические иллюзии // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 5 (41). С. 63.

27. Давутоглу: «Турция не может позволить себе потерять Азербайджан во имя отношений с Арменией» // Day.Az. URL: <http://news.day.az/armenia/259762.html>.

28. Пашаева Г. Южный Кавказ в поисках баланса между Западом и Россией // Кавказ и Глобализация. 2010. Вып. 3–4. Т. 4. С. 27.

29. Дегоев В. В. Большая игра на Кавказе: история и современность. М. : Русская панорама, 2001. С. 424.



Сведения об авторе

Зейнаб Зелимхановна Бахтуридзе (Санкт-Петербург, Российская Федерация)—доцент кафедры гуманитарных дисциплин Института специальной педагогики и психологии им. Рауля Валленберга, кандидат политических наук; zeinabb1000@list.ru

About the Author

Zeinab Bakhturidze (St. Petersburg, Russian Federation)—Associate Professor of the chair of humanitarian disciplines of Institute of Special Pedagogy and Psychology named after R.Wallenberg, Candidate of Political Sciences; zeinabb1000@list.ru

С. Л. Ткаченко

Позитивная повестка диалога ЕАЭС и ЕС в новых геополитических условиях

Аннотация: В статье рассмотрен комплекс политических и правовых причин, которые объединяют развивающиеся на западе и востоке Евразии интеграционные структуры: Европейский союз и Евразийский экономический союз. Представлено как ошибочное стремление ЕС игнорировать интеграционные процессы вокруг ЕАЭС, навязать государствам — участникам последнего модель диалога с Евросоюзом на национальной основе, а не от имени интеграционных структур ЕАЭС. По мнению автора, существующее сегодня сходство между названными организациями в случае разрешения созданных Брюсселем политических препятствий открывает отличные возможности для сотрудничества в правовой и экономической сферах.

Ключевые слова: интеграция, ЕАЭС, ЕС, кондициональность, нормативная сила.

S. Tkachenko

Positive Agenda for EAEU — EU Dialogue in New Geopolitical Environment

Summary: The article is dealing with complex of political and legal aspects, which are common for analysis of integration processes in the Western and Eastern parts of the European Continent, i. e. the European Union (EU) and the Eurasian Economic Union (EAEU). The author consider as mistaken current efforts of the EU to ignore integration lead by the EAEU, to dictate its member states model of dialogue, which predict direct contacts between EAEU member states and communitarian structures of the EU avoiding direct involvement of the EAEU institutions. The author predicts that existing similarity between these two unions open great opportunities for cooperation in legal and economic spheres as soon as economic sanctions imposed on Russia will be lifted.

Keywords: integration, Eurasian Economic Union, European Union, conditionality, normative power.

Введение

Отношение Европейского союза к интеграции на постсоветском пространстве до недавнего времени могло быть прекрасно проиллюстрировано знаменитой китайской скульптурной группой, изображающей трех обезьянок, одна из которых закрывала глаза, другая — уши, а третья — рот. Брюссель на протяжении предыдущей четверти столетия ничего не хотел видеть и слышать об экономической интеграции на пространстве СНГ, поэтому любые перспективы диалога между ними отрицались напрочь.

Объяснение данной позиции интересами евроструктур и отдельных государств Евросоюза нам представляется нерациональным. Брюссель традиционно апеллирует к так называемым цен-

ностям различиям с Россией, которые «препятствуют равноправным отношениям» и требуют «делать в отношении России авторитарную поправку». Смысл последней в том, что еще на этапе планирования своей политики в отношении России Брюссель отдает предпочтение кондициональности и отказу от учета российских интересов. Истоки игнорирования процессов реальной политико-экономической жизни, содействовавших объединению некоторых бывших республик СССР в союз государств, предполагающий крайне осторожные формы интеграции, следует искать: 1) в политической истории Европы, 2) в зависимости этого региона от внешнего центра силы в лице США.

Отсутствие диалога ЕС и ЕАЭС: причины и последствия

Политику ЕС по отношению к России, по нашему мнению, можно охарактеризовать как неоимпериалистическую. У Западной Европы в конце XX столетия, в середине которого она растеряла свои колониальные владения по всему миру, на короткий срок возникла иллюзия возвращения к цивилизаторской миссии, но уже в отношении Восточной Европы, а также ряда стран Средиземноморского региона. Для теоретического обоснования этой деятельности были использованы заимствованная из-за океана «концепция мягкой силы» [1], а также родственная ей доморощенная «теория нормативной силы» [2]. Они основывались на убеждении в превосходстве европейской как политико-экономической, так и социально-культурной модели над теми, которые возникли в Советском Союзе и государствах Восточной Европы в период после окончания Второй мировой войны.

Бесславный конец «социалистического эксперимента» послужил убедительным аргументом в пользу того, что западноевропейская социально-экономическая модель вполне может быть образцом для тиражирования. Но ее некритичное копирование восточно-европейскими нарождающимися экономиками в сочетании с откровенно эгоистическими интересами структур ЕС при проведении проевропейских реформ привело к тому, что уже спустя два десятилетия после начала европеизации крах иллюзий по поводу перспектив заимствования европейского опыта стал практически всеобщим. На смену проектам о распространении европейской интеграции на всю Европы и построении «колец дружественных соседей», в идеале охватывающих весь мир, пришли совсем иные оценки и ожидания.

Основанная на так называемой концепции мягкой силы европейская империя рухнет, так и не возникнув. Нынешнее обострение отношений между Брюсселем и Москвой — один из аспек-

тов этого краха сомнительного с политической точки зрения проекта, направленного на то, чтобы законсервировать статус Европы как региона, занимающего выгодное, а в ряде сфер доминирующее положение в мировой системе разделения труда, ключевые позиции в глобальных финансах и в сфере передовых технологий. Модель, в которой Западная Европа и Северная Америка выступают в качестве центра, а их бывшие колонии — периферии, успешно описана в мир-системной теории И. Валлерстайна. Но лидерство «Глобального Севера», представленного США и их западноевропейскими союзниками, не выдержало испытаний, связанных с мирным возвышением Китая, усилением России, формированием благодаря усилиям БРИКС подлинно многополярной архитектуры мировой политики. В такой схеме мира Европа обречена стать одним из полюсов, который будет вынужден жестко конкурировать с другими центрами политической системы планеты за ресурсы, рынки и инновационное лидерство. Успех в этой деятельности ЕС вовсе не гарантирован. Отсюда и нервозность в действиях нынешних лидеров в Брюсселе и ключевых столицах Европы: Берлине, Париже, Лондоне, Риме, Мадриде, Варшаве.

Зависимость от Вашингтона ЕС в целом и важнейших его стран-участниц в частности стала особенно очевидной в период после мирового экономического кризиса 2008 г. и обострения российско-американских отношений после возвращения Владимира Путина в Кремль на третий президентский срок (осень 2011 г.). Отдав США в 1945 г. свою внешнюю и оборонную политику на аутсорсинг, Европа не может (как во времена Шарля де Голля) или не хочет (как сегодня) вернуть бразды правления в свои руки. Внутри ЕС в результате расширения 2004–2013 гг. возникла многочисленная группа государств, которые не желают возвращать Европейскому союзу

внешнеполитическую субъектность. Статус младших партнеров США в Европе — это предел их внешнеполитических мечтаний, и они его уже добились. В их внешнеполитическом арсенале нет инструмента под названием «диалог с государствами СНГ», для большинства новых членов ЕС русофобия — основная философия их внешней политики. Сохраняя иллюзии однополярного момента, реально существовавшего в 1990-е гг. и разрушенного благодаря неуклюжей и непрофессиональной политике администрации Дж. Буша-мл., проамериканские государства Восточной Европы создали барьер между государствами СНГ и ведущими странами Западной Европы. Сейчас России не по силам этот барьер преодолеть. Кремлю следует принять это как реальность и сконцентрировать усилия на диалоге с самым

крупным «европейским» государством, которым на данный момент фактически являются Соединенные Штаты Америки.

Второе направление деятельности — формирование подлинной взаимозависимости в экономической области с ведущими государствами ЕС. Опыт предыдущих лет показал, что даже крупные объемы взаимной торговли и инвестиций не защищают от ухудшения политических отношений и применения санкций¹. Однако развитие отношений устанавливает определенные рамки для диапазона санкционных мер, а главное — препятствует полному разрыву отношений. Созданная инфраструктура взаимодействия способна пережить санкции. Она будет активирована как только стороны сформируют запрос на расширение сотрудничества.

Интеграционные модели Европейского союза и стран бывшего СССР

Сравнение моделей, которые реализуются в Европе и на пространстве СНГ в области экономической интеграции, представляется затруднительным, однако их сопоставление будет познавательным с точки зрения теории политической науки. Уже сейчас можно отметить, что в обоих случаях (ЕС и ЕАЭС) речь идет об универсальной модели интеграции. Под ней традиционно понимают политико-экономическую конструкцию, в которой интернационализация и международная кооперация обретают не только новую, более зрелую, форму, но и принципиально другие по своим функциональным задачам формы интернационального управления всеми интеграционными процессами и их регулирования на политическом и экономическом уровнях [3]. Избранная модель предполагает необратимое и постоянное сближение, скорость которого может меняться, однако пересмотр не подлежит, главное — поступательное направление интеграционного вектора. Пример Европейского союза,

а также формирующийся феномен межгосударственного сближения в рамках СНГ (Союзное государство России и Беларуси, а также Евразийский экономический союз) демонстрируют, что в конечном счете интеграционные сообщества, которые вступают на путь сближения своих экономических и политических систем, на зрелом этапе интеграционного процесса будут стремиться к универсальным моделям формирования общих межгосударственных структур с дальнейшей тенденцией к созданию наднациональных органов управления.

Анализ структур Европейского союза, созданных за годы европейской интеграции (начиная с Парижского договора 1951 г.), со всей очевидностью показывает, что многие органы управления и институты СНГ создавались по их подобию, а нередко речь шла фактически о копировании на пространстве бывшего СССР европейского интеграционного опыта. Это подтверждает детальный

¹ См., напр.: Roeder Philip G. Red Sunset: The Failure of Soviet Politics. Princeton : Princeton University Press, 1993.

анализ таких документов, как Договор о создании Экономического союза [4], Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств [5], других важнейших соглашений и решений, принятых в рамках Содружества. Опыт Европейского союза оказался наиболее востребованным и рассматривается представителями политических элит постсоветских государств как наиболее соответствующий для достижения целей интеграции на пространстве бывшего СССР. Это объясняется тем, что институционально-организационная модель Европейского союза имеет универсальные свойства. Обобщение практик межгосударственного сотрудничества в рамках интеграционных структур на пространстве СНГ позволяет выявить несколько оригинальных для изучаемого объекта характеристик:

— непрерывность многостороннего переговорного процесса, обеспечивающего каналы обмена информацией и форумы для принятия решений даже в чрезвычайных обстоятельствах¹;

— процедуры подготовки и принятия межгосударственных решений, обеспечивающие достаточный для нахождения консенсуса сторон уровень согласования принимаемых документов, ясную юридическую форму, четкое формулирование задач, путей их решения и ожидаемых результатов;

— дифференцированный подход к определению оптимальной для сложившихся исторических условий степени интеграции в экономической и социальной сферах, в области безопасности и международного сотрудничества. Данный подход соответствует насчитывающему несколько десятилетий опыту европейской интеграции: от налаженного

обмена информацией на начальном этапе сближения сторон до координации действий государств — членов объединения на более высоких ступенях интеграционного процесса.

Указанное видение имплементации достигнутых договоренностей в области интеграции только начинает формироваться на пространстве Содружества, поскольку до конца не сформулированы национальные интересы стран-членов, цели их сотрудничества в отдельных сферах политической, экономической и социальной жизни.

На основе изучения как положительного, так и отрицательного опыта Европейского союза была сформулирована поэтапная стратегия интеграции, отраженная в Договоре об Экономическом союзе 1993 г. [4]. Вплоть до настоящего времени на пространстве СНГ создаются аналоги структур и механизмов, хорошо зарекомендовавших себя в Европе за шесть десятилетий интеграционного процесса. Например, Договор о создании Союзного государства 1999 г. [6] в значительной степени повторяет положения Договора о создании Европейского экономического сообщества [7] и Договора о Европейском союзе [8].

Государства — члены Европейского союза и СНГ объединяет такое явление, характерное для большинства государств планеты в разных ее уголках, как глокализация [9]. Этим термином определяется одновременное существование таких явлений, как воздействие на субъекты мировой политики глобализации и стремления к локализации, т. е. сохранению собственной идентичности, создание возможностей противостоять разрушительным внешним воздействиям.

Со времени распада СССР прошло более двух десятилетий, но трудности в отношениях России с новыми независимыми государствами не уменьшаются, а периодически обостряются вплоть до экономических конфликтов и даже разрыва дипломатических отношений

¹ Так, огромное значение для снижения напряженности обострившегося в апреле 2016 г. Нагорно-Карабахского конфликта имело обсуждение вопроса о перемирии на Совете министров иностранных дел СНГ, который состоялся 8 апреля 2016 г. в Москве. См.: Сообщение Министерства иностранных дел Российской Федерации для СМИ № 672. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2215965.

(например, с Грузией в 2008 г.). Тем не менее, учитывая интенсивное развитие межгосударственных экономических связей на протяжении всего периода постсоветской истории региона, отдаление стран СНГ друг от друга представляется нам неестественным явлением.

Отношения между государствами СНГ во всех сферах по-прежнему нуждаются в тонкой настройке. Опыт совместного развития в рамках СНГ в нынешней обстановке может быть использован в крайне ограниченных формах. Качественно новые связи в политико-экономических вопросах должны приобрести иные характеристики, должны прочно опираться на национальный суверенитет, равноправие и взаимный учет интересов.

Межгосударственная интеграция в разных регионах планеты позволила многим странам повысить эффективность своей экономической политики, особенно в тех регионах, которые развивались с отставанием в условиях сохранения за государственными границами функции барьеров для хозяйственных отношений [10]. Децентрализация управления национальной экономикой открывает возможности для усиления негосударственного сектора экономики и демократизации политической системы. В частности, усиливается роль субнациональных единиц (регионов и глобальных городов) во внешнеэкономических связях. Ответом ЕС на вызов глобализации стала политика субсидиарности, гарантировавшая отдельным государствам-членам и их регионам учет присущих им уникальных характеристик в процессе европейской интеграции и управления интегрирующейся экономикой.

Сохраняющееся значение суверенитета возрастает в периоды кризисов, которые периодически проявляются на пространствах двух блоков, как это было, в частности, в ходе финансово-экономического кризиса, начавшегося в Европе в середине 2008 г. и продолжающегося с некоторыми передышками

вплоть до настоящего момента. История европейской интеграции знает периоды «евросклероза», когда из повестки дня ЕЭС исчезали любые идеи по углублению интеграции. Например, после того как под давлением Франции 30 января 1966 г. был принят так называемый Люксембургский компромисс, который вернул шести государствам — членам ЕЭС право вето по широкому кругу вопросов управления Сообществом. В течение десятилетия в ЕЭС большинство предложений по расширению сотрудничества блокировалось. Но для европейской интеграции характерны и периоды «еврооптимизма» (вторая половина 1980-х гг.), когда углубление интеграционных процессов сопровождалось расширением числа членов и возникновением новых областей экономической жизни, управлявшихся на коммунитарном уровне [11].

Наличие у интеграционных объединений государств-лидеров, выполняющих функцию локомотивов интеграции и выступающих в периоды кризисов в роли спонсоров для других государств-членов, также является неременным условием, обеспечивающим устойчивость интеграционных структур как на западе Европы (ЕС), так и на востоке Евразии (СНГ). Тандем Франции и ФРГ обеспечил старт интеграции в Западной Европе, а затем определил ее магистральное направление развития — построение единого экономического пространства и наднациональных структур управления. Изначально в качестве ядра и локомотива интеграции на пространстве СНГ выступала Российская Федерация, а в качестве стратегических партнеров на всем протяжении длящегося почти четверть столетия процесса — Республика Казахстан и Республика Беларусь. Сегодня можно уверенно назвать эту тройку государств подлинным локомотивом интеграции на постсоветском пространстве.

Резюмируя представленные выше характеристики интеграции в Европе,

следует отметить, что изучение опыта Европейского союза и СНГ позволяет выявить близость отдельных элементов интеграционных процессов. Так, оба блока на начальном этапе интеграции объединяла культурно-историческая общность их государств-членов, а на более поздних этапах им характерно желание распространить интеграцию за пределы «чистой экономики», делегировать часть полномочий суверенных государств на наднациональный уровень управления. Особо отметим сходство многих структур в рамках СНГ с институциональной моделью Европейского союза. Использование накопленного Европейским союзом опыта позволило СНГ добиться успехов в решении ряда важнейших уставных задач, сохранить социально-экономическую стабильность, завоевать достойное место в современной многополярной архитектуре мировой системы.

Создание рядом государств бывшего СССР в начале 2015 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС) явилось революционным шагом в развитии политико-экономических процессов на постсоветском пространстве. Сегодня достижение ЕАЭС успеха — главный приоритет во внешней политике современной России.

Лидером нового интеграционного объединения является Россия. В связи с этим у наблюдателей за границей, особенно в соседних с Россией государствах, возникает вопрос: а не решила ли Москва воссоздать империю, подорвать суверенитет соседних государств? На эти вопросы следует дать отрицательный ответ.

Во-первых, проект ЕАЭС сегодня является близкой к оригиналу копией Европейского союза образца 1985 г., т. е. накануне создания внутреннего рынка ЕС. Еще летом 2010 г. Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией был дан старт Таможенному союзу, либерализовавшему торговлю и включающему структуры, способные эффективно управлять эко-

номической интеграцией. К моменту запуска проекта «ЕАЭС» три государства уже создали структуры, аналогичные Европейскому совету, Совету министров (Совет ЕС), Еврокомиссии и Европейскому суду. Обсуждалась (но пока временно снята с повестки дня) инициатива создания в ЕАЭС общесоюзного парламента, возможно даже путем прямых выборов его депутатов. Аналог Еврокомиссии (Евразийская экономическая комиссия) контролирует около 170 функций союза и является первым подлинно наднациональным органом на пространстве СНГ с самыми широкими полномочиями в области торговли и регулирования экономической жизни. ЕЭК состоит из Совета и Коллегии. В Совет вошли по одному вице-премьеру от правительства каждой страны, в состав наднациональной Коллегии — по три представителя от каждой страны. Они руководят процессом интеграции, опираясь на широкие полномочия.

Во-вторых, Россия видит будущую мировую политико-экономическую систему многополярной, стремится закрепить за собой статус одного из полюсов. По мнению российского экспертного сообщества, сейчас на планете формируются шесть—восемь полюсов силы, отношения между которыми и определят будущее мировой политики в ближайшие десятилетия. Среди кандидатов в лидеры таких центров эксперты видят США, ЕС, Китай, Индию, Бразилию, ЮАР, Саудовскую Аравию и, конечно, Россию. Создание интеграционного объединения позволит Кремлю усилить свои позиции в качестве одного из центров многополярного мира.

В-третьих, Россия предлагает соседним государствам строить интеграционный процесс на основе комплекса умеренно-консервативных ценностей. Сегодня она окончательно распространилась с мессианской идеологией пролетарского интернационализма. На его место пришли такие нормы международного права, как незыблемость суверенитета, невмешательство во внутренние дела

других стран, защита своей международной правосубъектности, выстраивание отношений с другими странами на равноправной основе. Для государств-соседей эти ценности не лишены привлекательности.

В-четвертых, возникшие на пространстве бывшего СССР государства естественным образом рассматривают Россию как региональную сверхдержаву, как лидера. Будучи новичками в мировой политике, они в кризисных ситуациях склонны доверять нынешнему руководству России. Такое же внимательное отношение к российским инициативам распространяется на вопросы экономической интеграции, противодействия угрозам безопасности и урегулирования конфликтов. Поэтому Кыргызстан и Армения в короткие сроки также стали членами ЕАЭС, а Таджикистан заявил о своем желании в будущем вступить в союз в качестве полноправного члена.

Главная политическая проблема формирующегося ЕАЭС, отличающая его от Евросоюза: доминирование в нем Российской Федерации. ЕС создавался и существует сейчас как объединение, в рамках которого мощь Западной Германии балансировалась сопоставимыми по параметрам масштабами Франции, Великобритании, Италии, Испании. Германия в структуре ЕС была и остается первой среди равных. В рамках ЕАЭС ситуация иная: сравнение любых перво-

начальных объективных показателей трех его государств-членов (ВВП, размер государственного бюджета, численность населения, оборот внешней торговли, золотовалютные резервы и др.) ставит Россию в доминирующее положение в союзе. Так, российский ВВП составлял в 2014 г. 86% суммарного ВВП трех стран объединения. Расходы России на оборону (113,3 млрд долл. в 2012 г.) составляли 96% суммарных оборонных расходов трех стран. Фактор суверенитета государств-партнеров требует от российских политиков уступок им в принятии решений. В этих условиях обеспечение равноправия участников интеграционного процесса в управлении общим экономическим пространством — трудная политическая задача, которую успешно решает российская дипломатия.

Таким образом, интеграция в рамках ЕАЭС — сугубо экономический процесс. Все попытки распространить ее на вопросы внешней политики или безопасности были отвергнуты. Армения, Беларусь, Казахстан и Кыргызстан, впервые в своей истории получившие возможность построения суверенных государств, не собираются от нее отказываться. Эта позиция встречается сегодня в России понимание и поддержку. На пространстве Евразии сейчас формируется новый полюс мировой политики, страны-участницы которого стремятся найти для себя достойное место.

Предотвращение общеевропейских угроз

В условиях сокращения числа форумов, в которых Российская Федерация может вести диалог с ведущими государствами планеты по широкому спектру проблем мировой политики, резко возросло значение «Большой двадцатки». Этот форум создавался для противодействия глобальному кризису, который грозил осенью 2008 г. разрушить основы либеральной экономической модели, оформившейся после оконча-

ния холодной войны. С переменным успехом эта задача «Двадцаткой» была выполнена. Экономический кризис оказался недолгим и не слишком масштабным, основы либеральной экономики сохранили пока удалось.

В настоящее время формат форума «Большой двадцатки» представляется оптимальным для идентификации и обсуждения общих для всей планеты угроз, в равной степени воздействующих на

рассматриваемые нами объединения: ЕС и ЕАЭС. В отсутствие по вине Европейского союза прямого диалога между Брюсселем и Москвой, позитивная повестка диалога двух объединений, касающаяся глобальных вопросов, сегодня обсуждается именно там. К числу общих тем, которые можно рассматривать и в качестве угроз, но одновременно и как возможности для качественно нового этапа сотрудничества в континентальной Европе, следует отнести:

— разработку инструментов для координации макроэкономической политики на уровне регионов и всей планеты в целом;

— создание условий для инклюзивного экономического роста во всем мире, чему противоречат введенные в нарушение норм международного права экономические санкции в отношении России и ряда других государств;

— обеспечение ценовой стабильности, контроль инфляции, отказ от инфляционного стимулирования экономического роста;

— отказ от практики валютных войн и конкурентных девальваций;

— согласование единых стандартов для определения устойчивости банковско-финансовых институтов (пруденциальный контроль);

— интеграцию молодежи в рынок труда, в том числе через поддержку предпринимательства;

— увеличение объемов мировой торговли и инвестиций при сохранении конкурентной среды.

Главная задача «Большой двадцатки» — обеспечение экономического роста со скоростью, позволяющей сохранить социально-экономическую стабильность мировой системы. По мнению экспертов, которое официально принято лидерами «Двадцатки» в качестве ориентира, рост мировой экономики со скоростью не менее 2% в год и есть тот порог, ниже которого мировая экономика не должна опускаться. Для большинства государств Европейского союза двухпроцентный рост их национальной экономики — предел мечтаний, который многие годы для них недостижим. Что же касается государств ЕАЭС, то данный показатель для них фактически равносителен застою. Трансформация их экономик, преодоление последствий кризиса, вызванного распадом СССР, настоятельно требуют сегодня совершенно иных темпов экономического роста. Именно поэтому ЕАЭС нуждается и в диалоге с ЕС как крупным торгово-инвестиционным партнером, и в концентрации на формировании бизнес-среды внутри союза, которая обеспечит условия ускорения экономического роста по мере снижения остроты нынешнего кризиса, вызванного падением цен на энергоносители и оттоком прямых и портфельных инвестиций из всех государств, входящих в ЕАЭС.

Создание институциональной структуры сотрудничества

Позиция неприятия ЕАЭС как партнера по международному диалогу сформировалась в Брюсселе задолго до кризиса в отношениях ЕС и России, наступившего после государственного переворота на Украине, активно поддержанного структурами ЕС и некоторыми его государствами-участниками. Но до марта 2014 г. существовали каналы диалога между ЕС и Россией, поэтому российское видение того, как именно должны развиваться отношения сто-

рон было высказано на официальном уровне. На последнем саммите ЕС — Россия, состоявшемся 28 января 2014 г. в Брюсселе, президент В. Путин, выступая на итоговой пресс-конференции, отметил, что в качестве конкретной идеи руководству Евросоюза было предложено изучить возможность формирования зоны свободной торговли между ЕС и создаваемым Россией, Белоруссией и Казахстаном Евразийским экономическим союзом. Во всяком

случае можно было бы об этом подумать. Хотя реакция нам была заранее известна...» [12]. Идея создания зоны свободной торговли между Европейским союзом и ЕАЭС находится на пересечении двух приоритетных направлений современной российской дипломатии: формирования одного из центров мировой архитектуры безопасности и экономической мощи вокруг ЕАЭС, а также развития отношений с ЕС как крупнейшим экономическим партнером России в мире.

Единственный официальный контакт высокого уровня (официальный саммит ЕС и предшественника ЕАЭС — Таможенного союза, представленного президентами трех его государств-членов) состоялся 26 августа 2014 г. в Минске. Но и он проходил в формате «Таможенный союз — Европейский союз — Украина» в драматический момент гражданской войны на Украине. Буквально в ходе саммита его участникам стало известно о катастрофе в районе Иловайска, постигшей участвовавшую в «антитеррористической операции» армию Украины и так называемые добровольческие батальоны.

ЕС обеспечил высокий уровень своего представительства на указанном саммите, поскольку в Минске его представляли Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности К. Эштон, а также еврокомиссары по торговле и энергетике — К. де Гюхт и Г. Эттингер соответственно. Но дальше обсуждения вопроса о создании мониторинговой группы, которая будет анализировать реальный ущерб для Таможенного союза от предполагавшегося к подписанию в тот момент Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и государствами — членами Европейского союза, с одной стороны, и Украиной, с другой стороны [13], а также присутствия представителей ЕС на начальном этапе российско-украинских переговоров, связанных с поиском путей разрешения конфликта в Донбассе, в тот день дело

не пошло. И в дальнейшем ЕС вернулся к своей, по сути, неоимпериалистической, далекой от реалий сегодняшнего дня политике отказа от диалога с ЕАЭС. Можно выделить две долгосрочные цели российской внешней политики, которые достигаются в том числе в рамках участия России в ЕАЭС.

Первая из них — обеспечение за Россией и представляемыми ею межправительственными организациями равноправного статуса в мировой политике. С момента избрания Владимира Путина на пост Президента России в 2000 г. стратегическая цель российской дипломатии состоит в том, чтобы добиться равноправия в отношениях с трансатлантическими партнерами, поскольку государства и международные организации в других регионах планеты никогда не отказывали России в таком статусе. В Кремле убеждены, что государства Запада злоупотребляют вмешательством во внутренние дела России, откровенно противодействуют ее политике в странах СНГ, ущемляют торгово-экономические интересы. Все это происходит потому, что в первое постсоветское десятилетие Россия на практике согласилась стать «младшим партнером» Запада. Сегодня США и ЕС трудно отказаться от такого ценного подарка Кремля. Поэтому сейчас российская дипломатия болезненно реагирует на любые попытки неравноправного и неуважительного отношения к своей стране, часто предпочитая конфликт переговорам, поскольку опыт ее попыток равноправного диалога по вопросам безопасности и экономического сотрудничества по большей части негативный.

Второе приоритетное направление — превращение России и ее союзников в один из самостоятельных полюсов мировой политики посредством формирования интеграционного объединения, состоящего из государств бывшего СССР. На строительство ЕАЭС Россия затрачивает значительные политические и экономические ресурсы, считая любые

задержки в уже утвержденном расписании интеграции нежелательными.

Если учитывать реалии сегодняшнего дня, инициатива по созданию зоны свободной торговли от Атлантики до Тихого океана России не выгодна. Большинство экономистов и сегодня согласны с мнением, высказанным полтора века назад О. фон Бисмарком: «Свободная торговля — оружие самой сильной нации». Экономический потенциал ЕС превосходит российский более чем в шесть раз, оборот внешней торговли превышает российский почти в десять раз. Равноправного альянса в этом случае не получится, а это противоречит первому из указанных выше приоритетов российской дипломатии. Создание подлинной зоны свободной торговли законсервирует нынешнюю структуру товарообмена между государствами — членами ЕАЭС и ЕС: сырье в обмен на технологии. Именно поэтому начавшиеся в 1998 г. консультации сторон по поводу создания ЗСТ сразу после вступления в силу в 1997 г. подписанного 24 июня 1994 г. на острове Корфу «Соглашения о партнерстве и сотрудничестве» между Россией и ЕС вскоре прекратились.

Однако следует обратить внимание на следующий факт: Россия постепенно формирует свое собственное представление о том, что такое свободная торговля и какие меры позволительны при управлении зоной свободной торговли. Вступление России в ВТО в августе 2012 г. не привело к реальной либерализации режима внешней торговли. Российская торговая система на данный момент остается одной из самых закрытых в Евразии. Тренд к усилению протекционизма носит сегодня общемировой характер, а развернутая против России весной 2014 г. санкционная война лишь усугубила его. Протекционизм нового поколения, в целом соответствующий правилам ВТО, ясно виден в мерах по помощи национальным товаропроизводителям и финансовым институтам, которые реализуются с 2008 г.

в Европе и Северной Америке. На наш взгляд, в руководстве России разделяют мнение о том, что ЗСТ не помешает сохранить на начальном этапе возможности управления национальной экономикой и внешней торговлей «в ручном режиме», игнорируя некоторые утвердившиеся правила свободной торговли. Такая трактовка режима свободной торговли, несомненно, вызовет положительную реакцию со стороны партнеров России по ЕАЭС, также стремящихся найти адекватный и уникальный для себя баланс между либерализацией и протекционизмом.

Европейская интеграция является самым мощным внешним вызовом для экономики современной России и ее партнеров по ЕАЭС. Данный вызов можно рассматривать как стимул к реформированию политической системы и модернизации экономики. Или же как угрозу, противодействие которой требует усилий всех органов государственной власти. До недавнего времени второе понимание «европейского вызова» в государствах ЕАЭС преобладало. Но после провозглашения в 2010 г. Россией и ЕС программы «Партнерство для модернизации» Москва дала ясно понять партнерам, что она допускает возможность и более позитивной реакции на вызовы со стороны ЕС.

У России есть искушение отвернуться от Европы и в рамках объявленного в 2012 г. «поворота на Восток» развивать зону свободной торговли с Китаем. Данная альтернатива достаточно реальна, для ее реализации уже имеется соответствующая структура в виде Шанхайской организации сотрудничества. Инициатива России по созданию ЗСТ с Евросоюзом, если Россия решит к ней вернуться, несомненно, приведет к ухудшению ныне быстро развивающихся отношений с Китаем. Она будет означать, что в долгосрочной перспективе Россия предпочитает остаться в одном лагере с государствами Трансатлантической зоны. Но даже в условиях кризиса отношений с европейскими

партнерами Москва открыта для диалога, цель которого — сохранить свое место в европейской системе, использовать экономические и технологические ресурсы ЕС для модернизации своей страны. За этот стратегический выбор Кремль требует значительную, но вполне разумную цену: признание России одним из центров мировой политико-экономической системы и равноправия между ЕАЭС и ЕС.

Призыв Москвы создать зону свободной торговли «ЕАЭС — ЕС» носит не экономический, а преимущественно политический характер. Эта инициатива в случае ее поддержки обеими сторонами будет иметь серьезные последствия. Очевидно, что она вызовет резко негативное отношение у тех государств ЕС, которые сделали противодействие «российскому империализму» основой своей внешней политики. Мы имеем в виду государства Балтии, Польшу и Швецию. Сегодня Кремль готов предложить Евросоюзу равноправное партнерство с перспективой экономической интеграции сторон. Это реальное и очень серьезное предложение, которое с высокой степенью вероятности вернется в повестку дня переговоров России и ЕС, как только Брюссель снимет наложенные на Российскую Федерацию секторальные санкции и восстановит каналы диалога на

уровнях исполнительной и законодательной власти.

«Операция» российской дипломатии по принуждению Европейского союза к равноправному диалогу с ЕАЭС сейчас в самом разгаре. Она должна завершиться положительным решением этого вопроса, т. е. формированием атмосферы равноправия и взаимовыгодного сотрудничества. Главный вопрос: сколько на это уйдет времени? Решение зависит от множества факторов, и лишь часть из них находится под контролем или просто влиянием России. Москва может снизить градус противостояния вокруг Украины, пойти на смягчение своей позиции по вопросу о потоке беженцев в ЕС. Но от разрешения этих проблем перспектива диалога ЕС и ЕАЭС не станет более ясной. Главные изменения должны произойти внутри ЕС. Брюсселю необходимо признать, что экономический рост в Европе и безопасность на континенте невозможно обеспечить без России. Данная аксиома мировой политики последних трех столетий сегодня игнорируется в ключевых европейских столицах. По своему содержанию это сродни усилиям «закрыть Америку» или отменить действие закона всемирного тяготения. Только время может решить такую неожиданную для российской дипломатии проблему.

Заключение

Отметив правовую и политическую близость условий, в которых зародились интеграционные процессы в Западной Европе и на пространстве бывшего СССР, подчеркнем, что данное сходство открывает хорошие возможности в будущем для диалога двух организаций. Переговорный процесс должен основываться на равноправии сторон, взаимном учете интересов, стремлении не вмешиваться во внутренние дела другой стороны. Если эти политические условия будут соблюдаться, то открываются широкие возможности для развития

правовых и экономических инструментов сближения двух союзов. Уже в обозримой исторической перспективе (10–15 лет) стороны могут договориться о создании зоны свободной торговли товарами и услугами, взаимном открытии рынков капиталов и создании условий для широкомасштабного инвестиционного сотрудничества, об облегчении движения рабочей силы, включая взаимное признание дипломов, профессиональной квалификации и научных степеней. Думается, что вопрос безвизового режима между ЕС и ЕАЭС должен

быть решен в ближайшие годы — сразу после снятия с Российской Федерации экономических санкций. Параллельно дипломатам и политикам обоих союзов необходимо решить вопрос об обеспечении общеевропейской безопасности. Предложенный Россией в 2008 г. проект

Договора о европейской безопасности может послужить хорошей отправной точкой для дискуссий почти 50 государств, присутствующих на современной политической карте Европы. Интересы ни одного из этих государств не должны быть проигнорированы.

Использованные источники

1. Nye J. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. New York : Basic Books, 1990.
2. Manners I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // Journal of Common Market Studies. 2002. Vol. 40. No. 2. P. 235–258.
3. Кавешников Н. Ю. Готовы ли страны СНГ к экономической интеграции? // Интеграционные процессы в Евразии: политико-правовой аспект. Алматы : Искандер, 2003. С. 54–59.
4. Договор о создании Экономического союза // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. № 4 (12). С. 20–30.
5. Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств // Исполнительный комитет СНГ : официальный сайт. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=18763>.
6. Договор о Союзе Беларуси и России. 1997. 2 апреля // Информационно-аналитический портал Союзного государства. URL: <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10441>.
7. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества // Документы Европейского союза / ред. колл. изд. Ю. А. Борко (отв. ред.) и др. М. : Право, 1994. Т. 1. С. 102.
8. Treaty on European Union. OJ. 1992. 29 July. C. 191. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.
9. Ткаченко С. Л. Европейская валютная интеграция. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2008. С. 5.
10. Rugman A. Regional Strategy and the Demise of Globalization // Journal of International Management. 2003. Vol. 9. No. 4. P. 409–417.
11. Одессер С. От Европейского сообщества к Европейскому союзу. «Евросклероз» сменяется «еврооптимизмом» // Partner-Nord. 2007. № 55.
12. Саммит Россия—Европейский союз. 28 января 2014 года. Брюссель // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/20113>.
13. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part // Official EN Journal of the European Union. May 29, 2014. URL: http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf.

Сведения об авторе

Станислав Леонидович Ткаченко (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — профессор кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, президент секции «Посткоммунистические системы в международных отношениях» Ассоциации международных исследований, доктор экономических наук, кандидат исторических наук; s.tkachenko@spbu.ru

About the Author

Stanislav Tkachenko (St. Petersburg, Russian Federation) — Professor of the Department of European Studies at St. Petersburg State University, President of the «Post-Communist Systems in International Affairs» Section at the International Studies Association, Doctor of Economics, Ph.D. in History; s.tkachenko@spbu.ru

Л. Абдулхоликзода, И. И. Ганчеренок, А. М. Марголин

Механизмы формирования единого образовательного пространства в области подготовки кадров для государственного управления в Содружестве Независимых Государств

Аннотация: В статье продемонстрировано, что принадлежность к общему социокультурному пространству и наличие общих проблем в области повышения эффективности государственного управления являются ключевыми предпосылками развития сотрудничества ведущих образовательных учреждений стран СНГ, занимающихся подготовкой государственных служащих. Обоснованы конкретные рекомендации по осуществлению совместных образовательных и исследовательских проектов.

Ключевые слова: единое образовательное пространство, государственное управление, интеграционные процессы, подготовка кадров.

L. Abdulkholikzoda, I. Hancharonak, A. Margolin

Mechanisms of Creation of a Common Educational Space in the Sphere of Civil Servant Training in the Commonwealth of Independent States

Summary: The article demonstrates that belonging to a common sociocultural space and sharing common problems in the field of improving efficiency of public administration are key prerequisites for the development of cooperation between leading educational institutions in CIS member states that are focused on civil servant training. Specific recommendations are provided concerning the implementation of joint education and research projects.

Keywords: unified educational space, public management, integration processes, personnel training.

Негативные последствия распада Советского Союза обсуждаются профессиональным сообществом, как правило, в терминах разрыва хозяйственно-экономических связей и усиления социальной напряженности. Однако в последнее время все большее внимание уделяется такому явлению, как дезинтеграция единого образовательного пространства. Становится очевидным, что если действенные меры по предотвращению данного процесса отложить на неопределенный срок, то его негативное влияние на все стороны жизни населения стран Содружества Независимых

Государств будет возрастать. Не случайно в Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года [1] подчеркнута актуальность повышения эффективности сотрудничества в сфере образования, что нашло свое подтверждение также в объявлении 2016 г. в СНГ Годом образования.

С точки зрения авторов настоящей статьи, первоочередным приоритетом и индикатором эффективности такого сотрудничества может стать формирование единого пространства СНГ в области непрерывного образования кадров

для государственного управления. Именно от профессионализма, взаимопонимания и настроенности на достижение результата государственных слу-

жащих в первую очередь зависит качество проработки совместных проектов по развитию экономики и социальной сферы.

О методологии исследования

По мнению большинства современных исследователей, опыт Европейского союза наглядно демонстрирует, что ключевыми признаками эффективности интеграционных процессов является формирование развитой системы наднациональных органов, охватывающих как экономическую, так и политическую сферу жизни общества, а также создание единого экономического, таможенного, валютного, визового, образовательного пространства и т. д. То есть они оценивают успешность интеграции, основываясь на принципах либерально-рыночной экономики. Такой подход действительно возможен, но не является единственным, а применительно к СНГ логику интеграционных процессов можно рассмотреть с иной методологической позиции.

Современную экономику развитых стран нередко характеризуют как экономику, основанную на знаниях. Споры вокруг сущности этого понятия продолжаются до сих пор, однако даже самые консервативные исследователи не отрицают, что сегодня система образования превращается в ведущий фактор, определяющий экономический потенциал государств, а также прямо влияющий на уровень и качество жизни людей, успешность внедрения новых технологий, и способствует социальному прогрессу в целом. Нобелевский лауреат в области экономики Дж. Стиглиц и его коллега из Колумбийского университета Б. Гринвальд в книге «Creating a Learning Society» [2], изданной в 2014 г., утверждают, что суть различий между развитыми и развивающимися обществами в XXI в. состоит в способности учиться и вносить свой вклад в процесс развития знания.

Идеи социально-экономического развития, основанного на знаниях, содержатся в Болонской декларации, где отмечается важность образования как незаменимого фактора социального и гуманитарного развития. Это не может не возвращать нас к идее возрастающей роли образования в глобальном социально-экономическом развитии в целом и ответственности за него, а также за экономический и социально-политический успех каждой страны СНГ. Следовательно, требования к общему и профессиональному образованию неизменно повышаются и ужесточаются, так как обязаны не только следовать трендам общей цивилизационной интеграции глобального человеческого сообщества, но и учитывать все многообразие национально-культурной идентичности народов.

В современном мире именно на систему образования возлагаются задачи по созданию естественных механизмов поддержания гражданского мира в обществе, гармонизации межэтнических отношений. Образование играет и значимую катализирующую роль в интеграционных процессах, что позволяет говорить о феномене образовательного градиента в развитии межгосударственных объединений. Все это диктует необходимость взаимообогащения накопленным опытом, формирования синхронизированных подходов к развитию систем образования, осуществления совместных мер по повышению его качества.

Какие препятствия существуют на пути формирования единого образовательного пространства в СНГ, в том числе в области государственного управления? Что нужно сделать для того, чтобы совместные образовательные

программы и исследовательские проекты крупнейших образовательных центров стран СНГ стали стандартной по-

вседневной практикой? Поиску ответов на эти и другие актуальные вопросы и посвящена настоящая статья.

Результаты исследования и их обсуждение

В настоящее время для создания единого образовательного пространства стран СНГ созданы все необходимые базовые условия. Прежде всего, разработана необходимая нормативно-правовая база, на основе которой возможно развивать совместные научные и образовательные проекты, формирующие интеграционные процессы единой образовательной политики для ведущих высших учебных заведений стран СНГ, в частности:

— 15 мая 1992 г. девятью странами СНГ, «исполненными искреннего стремления к равноправному сотрудничеству в сфере образования», было подписано Соглашение о сотрудничестве в области образования [3] для осуществления совместных программ и проектов на многосторонней основе. Соглашение гарантировало равноправие всех образовательных учреждений, входящих в национальные системы образования, а также декларировало намерения поддерживать развитие «партнерских связей в области образования между территориями и образовательными учреждениями государств-участников»;

— 17 января 1997 г. решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств утверждена Концепция формирования единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств, тогда же состоялось подписание Соглашения о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств. В этом Соглашении создание единого образовательного пространства закреплялось в качестве одного из приоритетных направлений национальной политики государств — участников СНГ. С целью реализации

принципов, указанных в Концепции, был создан Совет по сотрудничеству в области образования государств — участников СНГ, разработаны следующие международные нормативные документы: модельный закон «Об образовании» и модельный Образовательный кодекс для государств — участников Содружества Независимых Государств (Общая часть), которые рекомендовались всем странам Содружества в качестве базовых нормативных документов по вопросам интеграции образования;

— на проходящих регулярно (с 1998 г.) конференциях министров образования государств — участников СНГ последовательно приняты решения о таких важных вехах в системе единого образовательного пространства СНГ, как общность подходов к дистанционному образованию, признание документов государственного образца об образовании разных уровней, признание ученых степеней и ученых званий, разработана и утверждена Концепция информационного обмена в сфере образования государств — участников СНГ [4];

— 31 мая 2001 г. в рамках заседания Совета министров иностранных дел СНГ были рассмотрены проекты двух соглашений: о координации усилий в области лицензирования образовательной деятельности и о порядке создания и функционирования филиалов высших учебных заведений на территории государств — участников СНГ.

Кроме того, в марте 2013 г. в Астане был создан региональный хаб в сфере государственной службы [5], призванный стать международной платформой обмена опытом и знаниями в сфере государственной службы и получивший международное признание.

Значимыми этапами практической работы по созданию единого образовательного пространства стали решения на уровне Совета глав правительств СНГ о придании целому ряду учебных заведений, институтов и научных центров государств — участников содружества статуса базовых организаций. В настоящий момент такой статус имеют 17 высших учебных заведений, из них пять находятся в Республике Беларусь, 12 — в Российской Федерации.

Как следует из принятых решений Совета глав правительств СНГ, функционирование базовых организаций нацелено на разработку образовательных программ подготовки и переподготовки кадров, в том числе в области научно-педагогической деятельности; реализацию совместных научно-исследовательских проектов, организацию международных мероприятий для обмена опытом и создание информационных площадок для формирования общего образовательного пространства.

Согласно решению Совета глав правительств СНГ от 30 октября 2015 г. статус базовой организации государств — участников СНГ по подготовке кадров в области государственного управления придан Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Безусловно, вышеприведенный перечень конкретных решений и принятых документов еще не гарантирует, что реальное единое образовательное пространство действительно будет создано. Применительно к сфере государственного управления следует отметить, что сегодня нет оснований говорить о наличии универсального оптимального опыта или единой образцовой модели подготовки кадров для государственного управления в какой-либо стране СНГ. В каждой из стран Содружества существует собственная система государственной службы, а следовательно, сформировался собственный конкретный набор условий и факторов, от которых

зависит вся цепочка непрерывного образования для государственных служащих.

В то же время вся современная концепция подготовки кадров для госслужбы базируется на понимании необходимости непрерывности и взаимосвязанности обучения и самообразования чиновников начиная с самых первых карьерных шагов. И это позволяет определить отправную точку для формирования единой концепции подготовки госслужащих государств — участников СНГ. Подготовка чиновников и, что более важно, будущих руководителей организуется на базе учебных заведений, традиционно специализирующихся на программах подготовки кадров для государственной службы. В СНГ к ним, например, относятся: Академия государственного управления Республики Армения, Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институт государственного управления при Президенте Республики Таджикистан.

Для управленцев-руководителей содержание образовательных программ обычно основывается на их должностных квалификационных компетенциях. Набор ключевых компетенций рассматривается как отправная точка для выработки индивидуальной траектории обучения и ключевого критерия в принятии решений о будущей карьере на государственной службе. Помимо специальных дисциплин, упор делается на совершенствование лидерских и управленческих навыков, умения создать команду и руководить ею. Глобализация и постепенное нарастание конкуренции между странами диктуют необходимость внедрения таких дисциплин, как переговорный процесс, конфликтология,

тайм-менеджмент, информационные технологии и т. д.

Следует отметить, что в каждой из академий государственного управления стран СНГ есть образовательные программы, которые наиболее востребованы и могут представлять интерес не только в своей стране, но и для профильных академий в странах-партнерах. Так, в Институте государственного управления при Президенте Республики Таджикистан к таким программам можно отнести годичный курс подготовки магистрантов по специальности «Государственное управление» и стажировку председателей органов местного самоуправления (джамоатов) по таким направлениям, как делопроизводство, взаимодействие органа самоуправления с гражданским обществом, опыт социально-экономического и культурного развития в пределах конкретного джамоата. Многолетняя практика проведения подобных стажировок подтверждает их эффективность и оказывает позитивное влияние на социально-экономическое и культурное развитие местных органов самоуправления в Таджикистане. Опыт организации стажировок представляется жизнеспособным и перспективным направлением повышения результативности международного сотрудничества государственных служащих и может быть использован для изучения передового опыта работы органов государственного управления стран СНГ.

Академия государственного управления при Президенте Республики Беларусь известна своими программами по предоставлению государственных услуг в электронном виде, разработке инвестиционных проектов в сфере государственно-частного партнерства (ГЧП), управляемому самообразованию государственных служащих. Заслуживает внимания белорусский опыт развития открытых школьных академий управления как региональных центров отбора и подготовки мотивированных абитуриентов.

Широкий спектр услуг по комплексной оценке профессиональных знаний и личностно-профессиональной диагностике, формированию и развитию кадрового резерва государственной и муниципальной службы, экспертно-аналитическому и консультационному сопровождению деятельности органов власти и местного самоуправления, пользующихся спросом не только у российских государственных служащих, но и у их коллег из стран СНГ, предлагает Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Решение задачи формирования единого образовательного пространства стран СНГ в области подготовки кадров для государственного управления неразрывно связано с внедрением различных инноваций. К наиболее перспективным из них следует отнести:

— реализацию системы непрерывного образования на базе образовательных проектов с использованием инновационных образовательных технологий, направленных на различные целевые аудитории (школьники, студенты, аспиранты, слушатели, выпускники);

— широкое внедрение в практику преподавания наиболее совершенных интерактивных методов, таких как метод кейсов, компьютерное моделирование, тренажеры, тренинги, мозговые штурмы, ролевые игры и др.;

— массовое обучение преподавателей профильных академий стран СНГ использованию современных образовательных технологий;

— формирование портфеля управленческих ситуаций (кейсов) по основным проблемам государственного и муниципального управления на основе лучших практик стран СНГ.

Практическое воплощение отмеченных инноваций невозможно без создания единой библиотеки электронных образовательных ресурсов, обеспечения широкого, в том числе дистанционного, доступа к этим ресурсам для всех участников образовательного процесса,

разработки современных учебно-методических комплексов с использованием информационных технологий, учитывающих психологию и особенности образования государственных гражданских служащих и кадрового резерва.

Предстоит разработать и согласовать концепцию обучения с применением информационных технологий, синхронизировать процессы создания современной платформы дистанционного обучения и подготовить преподавателей для эффективной работы с этой платформой, адаптировать образовательные программы под новый формат преподавания и взаимодействия профильных академий стран СНГ, обеспечить технические возможности для регулярного проведения телеконференций и вебинаров.

Поскольку не все из перечисленных ранее академий государственного управления занимаются подготовкой бакалавров, наиболее естественными формами их сотрудничества следует считать разработку и реализацию совместных программ краткосрочного повышения квалификации государственных гражданских служащих, программ

МРА (Master of Public Administration) и магистратуры, подготовку научно-педагогических кадров высшей квалификации через аспирантуру и докторантуру, а также осуществление совместных проектов экспертно-аналитического обеспечения деятельности органов государственного управления. В нижеприведенной таблице представлен примерный перечень возможных совместных магистерских программ и программ МРА, составленный авторами на основе анализа факторов, влияющих на развитие экономического сотрудничества стран СНГ (в соответствии со Стратегией экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года).

Что же касается подготовки научно-педагогических кадров высшей квалификации, то здесь к основным направлениям и механизмам сотрудничества следует отнести разработку и реализацию совместных программ аспирантуры либо направление аспирантов на обучение в другие страны СНГ; прикрепление соискателей для подготовки диссертации без освоения программ аспирантуры; поступление в докторантуру; прове-

Примерный перечень актуальных совместных магистерских программ

Факторы, влияющие на развитие экономического взаимодействия стран СНГ	Примерные совместные программы магистратуры и МРА
Различие по экономическому потенциалу, структуре экономики, уровню экономического развития и благосостояния населения	Стратегическое управление социально-экономическим развитием на пространстве СНГ
Разноскоростной характер интеграционных процессов	Государственное управление интеграционными процессами
Высокий уровень энерго- и материалоемкости производства	Государственное управление ресурсосбережением и охраной окружающей среды
Критический износ основных фондов, в первую очередь в базовых отраслях экономики	Инвестиционная политика стран СНГ; управление совместными проектами и программами
Большая доля транспортной составляющей в стоимости товаров, снижающая конкурентоспособность	ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры
Наличие значительной доли теневой экономики и влияние коррупции на принятие управленческих решений	Безопасность государственного управления и противодействие коррупции

дение совместных научно-практических конференций аспирантов и докторантов, в том числе в дистанционном формате; выпуск тематических сборников результатов исследований аспирантов и докторантов по проблематике, связанной с развитием СНГ; научное руководство аспирантами и докторантами стран СНГ ведущей профессурой из других стран Содружества.

Естественно, что обсуждение разных форматов сотрудничества в области подготовки кадров для государственного управления не будет полным без рассмотрения приоритетных направлений экспертно-аналитического обеспечения деятельности органов государственной власти. Предлагаемый ниже перечень не является исчерпывающим, но может рассматриваться в качестве фундамента развития такого сотрудничества:

— разработка, апробация и внедрение в практику работы органов власти

инновационных кадровых технологий, систем и методик диагностики, оценки и развития управленческого и личностно-профессионального потенциала руководителей и служащих;

— оценка компетенций претендентов на должности государственной и муниципальной службы и резерва управленческих кадров;

— организация и проведение оценки профессиональных знаний государственных и муниципальных служащих;

— научные исследования в области приоритетных задач социально-экономического развития, государственной службы и управления;

— экспертно-аналитическое сопровождение деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

— изучение международного опыта и организация обмена опытом в области государственного управления и местного самоуправления.

Выводы и предложения

Принадлежность к общему социокультурному пространству, наличие аналогичных проблем в области государственного управления позволяют сделать вывод о перспективности сотрудничества ведущих образовательных учреждений стран СНГ, занимающихся подготовкой государственных служащих. Руководствуясь известным афоризмом великого древнекитайского философа VI–V вв. до н. э. Лао-цзы «В словах имеется начало, в делах имеется главное», приведем перечень конкретных направлений совместной деятельности, успех которой может стать залогом неформального формирования единого образовательного пространства в области подготовки кадров для государственного управления в СНГ. (Отметим, что данный перечень широко обсуждался на международном форуме «Интеграционные процессы в управленческом образовании» (Минск,

28 января 2016 г.) и нашел отражение в его итоговой резолюции, подготовленной при непосредственном участии авторов настоящей статьи.)

1. Проведение на постоянной основе международных конференций, круглых столов, семинаров и т. д., в том числе в дистанционном формате, по актуальным вопросам управленческого образования с периодичностью не реже одного раза в год на паритетных началах на базе учреждений высшего образования управленческого профиля стран СНГ, организация изданий совместных сборников научных трудов по профильной тематике.

2. Разработка концепции развития и внедрения в практику преподавания современных интерактивных методов (кейсов, компьютерного моделирования, тренажеров, тренингов, мозговых штурмов, ролевых игр и др.), дистанционных образовательных технологий

в управленческом образовании стран СНГ.

3. Создание интегрированного научно-образовательного портала «Лучшие практики государственного управления в странах СНГ» как единой информационной площадки по обмену опытом использования актуальных образовательных технологий при подготовке управленческих кадров.

4. Расширение практики привлечения к образовательному процессу лучшей профессуры и экспертов-практиков по рекомендации вузов-партнеров и поддержание межвузовских студенческих и преподавательских обменов в рамках заключенных соглашений или договоров с целью эффективного международного сотрудничества в сфере реализации совместных образовательных

программ и исследовательских проектов.

5. Стимулирование участия и академической мобильности талантливой школьной и студенческой молодежи в подготовке и осуществлении совместных проектов, нацеленных на повышение эффективности государственного управления в странах СНГ.

6. Включение актуальных образовательных траекторий управленческого профиля в программы профильных академий стран СНГ с учетом компетентного подхода к обучению и подготовка предложений по совершенствованию образовательных стандартов подготовки управленческих кадров.

7. Проектирование совместных образовательных программ со значимым компонентом академической мобильности.

Использованные источники

1. Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года // Исполнительный комитет СНГ: официальный сайт. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=18764> (дата обращения: 14.05.2016).

2. Stiglitz J. E., Greenwald B. C. Creating a Learning Society. A New Approach to Growth, Development, and Social Progress. Wiley, 2014. 660 p.

3. Соглашение о сотрудничестве в области образования (Ташкент, 15.05.92 г.) // Исполнительный комитет СНГ: официальный сайт. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=7570> (дата обращения: 16.05.2016).

4. Решение Конференции министров образования государств—участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2000 года // База данных «Законодательство стран СНГ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=4810/ (дата обращения: 18.05.2016).

5. Региональный хаб в Астане: инновационные методы развития госслужащих // ПРООН в Казахстане. URL: <http://www.kz.undp.org/content/kazakhstan/ru/home/presscenter/articles/2014/12/08/innovazionnye-metody-razvitija-gosurahstvennyh-sluzhashih.html/> (дата обращения: 14.05.2016).

Сведения об авторах

Лутфия Абдулхоликзода (Душанбе, Республика Таджикистан)— ректор Института государственного управления при Президенте Республики Таджикистан, кандидат педагогических наук; info@ahd.tj

Игорь Иванович Ганчеренок (Минск, Республика Беларусь)— проректор по учебной работе Академии управления при Президенте Республики Беларусь— директор Института управленческих кадров, доктор физико-математических наук; gancher@pac.by

Андрей Маркович Марголин (Москва, Российская Федерация)— проректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук; margolin-am@ranepa.ru

About the Author

Lutfia Abdulkholikzoda (Dushanbe, Republic of Tajikistan)— Rector of the Institute of Public Administration under the President of the Republic of Tajikistan, Candidate of Pedagogical Sciences; info@ahd.tj

Igor Hancharonak (Minsk, Republic of Belarus)— Vice-Rector of the Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus — Director of the Institute of Managerial Education, Doctor of Physical and Mathematical Sciences; gancher@pac.by

Andrey Margolin (Moscow, Russian Federation)— Vice-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economics; margolin-am@ranepa.ru

Политическое будущее евразийской интеграции

Аннотация: В статье анализируются идеологические основания возможного будущего политического сближения евразийских партнеров и создания полноценного политического союза в Евразийском регионе. Отмечается, что моделирование российским руководством политического диалога между партнерами по евразийской интеграции является частью российской внешнеполитической стратегии по укреплению влияния в регионе. В официальных внешнеполитических документах данная стратегия обозначена в качестве политики «мягкой силы». Приводится ряд принятых Правительством РФ документов, в которых закреплено значение инструментов «мягкой силы» во внешнеполитической стратегии России в XXI в. и которые предусматривают практические шаги по воплощению российской модели «мягкой силы» в жизнь. В качестве нарратива внешней политики, являющегося ключевым для успеха стратегии «мягкой силы», Россией была выбрана идеология консерватизма и защиты ценностей традиционного общества. Именно консервативные ценности сегодня являются объединяющей аксиологической парадигмой для евразийской интеграции.

Ключевые слова: «мягкая сила», дипломатия влияния, политическая интеграция, Евразийский экономический союз, евразийство.

I. Zeleneva, V. Ageeva

Political Future of Eurasian Integration

Summary: The article provides an insight about ideological basis for prospective political integration of Eurasian partners and creation of authentic political union in Eurasia. As authors state, Russia has developed its own influence strategies in Eurasia and construction of political dialogue with Eurasian partners appears as an important part of it. This strategy is explained in Russian official documents in the framework of the soft power conception. Authors cite recent official documents adopted by Russian government confirming the importance of soft power instruments in current Russian foreign policy and setting out practical steps. Authors suggest that Russia has filled its soft power strategy with a conservative narrative defending traditional values. Current political trends demonstrate that conservatism can become a consolidating value's platform for Eurasian partners.

Keywords: soft power, diplomacy of influence, political integration, Eurasian Economic Union, Eurasianism.

Сегодня в евразийских интеграционных процессах наблюдается положительная динамика. С 1 января 2015 г. начал свою работу Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в рамках которого между Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией предполагается создание общего рынка товаров, услуг, капитала и труда, а также проведение согласованной макроэкономической, торговой и миграционной политики. Планируется последовательное углубление экономических связей между странами-участницами: общее регулирование фармацевтики (к 2016 г.),

создание общего электроэнергетического рынка (к 2019 г.), установление общих финансовых мегарегуляторов (к 2022 г.) и, наконец, формирование в 2024–2025 гг. общего рынка нефти, газа и нефтепродуктов.

С 2002 г. на постсоветском пространстве действует и военный союз — Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). В него входят все страны — участницы ЕАЭС, а также Республика Таджикистан. Сотрудничество в сфере безопасности одинаково важно для всех стран — участниц Договора: напряжение вокруг конфликта в Нагорном Карабахе, соседство с нестабильным Афганистаном, распространение терро-

ристической идеологии ИГИЛ остаются для Евразийского региона серьезными вызовами. Нельзя не учитывать также того, что гражданская война в Сирии и ситуация на Большом Ближнем Востоке по-прежнему сотрясают Евразию и весь мир [1].

Как показывает опыт Европейского союза, стабильность интеграционного объединения надежнее всего обеспечивается общими политическими ценностями его участников. Европейские страны прошли долгий путь от экономических проектов — Европейского общества угля и стали, основанного в 1951 г., и Европейского экономического сообщества — до политического проекта Европейского союза, который предусматривал ведение согласованной деятельности не только в сфере экономики, но и в сферах безопасности, правосудия, внутренней политики и международных отношений. Члены Европейского союза также декларировали приверженность общим политическим ценностям, которые были закреплены в преамбуле Маастрихтского договора 1992 г., таким как свобода, демократия, уважение основных прав и свобод человека, верховенство закона [2]. По мнению Ю. В. Косова, А. В. Торопыгина, «глобальная тенденция современного этапа мирового развития — движение к правовому, экономическому, научно-техническому, информационному и политическому объединению, реализуемому на межгосударственной основе и предполагающему рациональное разделение труда — немыслима в отсутствии общей безопасности» [3].

Таким образом, уже сегодня на повестку дня евразийской интеграции выносятся вопросы о формировании собственной системы этико-цивилизационных ориентиров, которые объединяли бы страны Евразии и способствовали бы дальнейшей интеграции. Заинтересованная в том, чтобы играть ведущую роль в данном процессе, Российская Федерация в последние годы целенаправленно занимается разработкой стратегии

усиления влияния на мировой арене. С 2009 г. в стране на самом высоком политическом уровне обсуждается необходимость создания российской модели «мягкой силы».

Концепция «мягкой силы» предусматривает не только организацию культурных и образовательных обменов, формирование позитивного имиджа государства за рубежом и активное присутствие в глобальном информационном пространстве. Автор данной концепции — гарвардский ученый Дж. Най подчеркивал, что ключевым фактором успеха «мягкой силы» является наличие привлекательной политической идеологии. Данный аспект концепции был учтен российскими политиками. О необходимости выработки глобальной идеи и политического меседжа, который Россия могла бы представить миру, К. Косачев говорил еще в 2013 г., являясь главой Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) [4]. Руководством Российской Федерации была проделана определенная работа в этой сфере, и сегодня уже можно подводить первые итоги.

В 2013–2015 гг. принят ряд важных внешнеполитических документов, которые инкорпорировали концепцию «мягкой силы» в российскую дипломатическую практику. Речь идет в первую очередь о Концепции внешней политики Российской Федерации от 12 февраля 2013 г., статья 20 которой была посвящена «мягкой силе» как неотъемлемой составляющей современной международной политики [5]. Через полгода после принятия Концепции внешней политики, 12 июля 2013 г., был утвержден План деятельности Министерства иностранных дел Российской Федерации на период до 2018 года, в пункте 6 которого тоже постулировалась необходимость развития российского потенциала «мягкой силы», а также наращивания

культурного и образовательного присутствия России в мире [6].

Основным документом, связанным с российской концепцией «мягкой силы», сегодня считается утвержденная Указом Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259 Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию [7], которую К. Косачев называл «доктриной российской мягкой силы» и которую Россотрудничество разрабатывало в течение 2013 года [4]. В этом документе излагается российское видение современного мира с его проблемами и целями развития, в решении и достижении которых Россия будет стремиться принимать участие. Для более успешной реализации данной концепции в октябре 2014 г. был принят План мероприятий по активизации деятельности в сфере содействия международному развитию и гуманитарного сотрудничества на базе российских центров науки и культуры за рубежом на 2014–2016 годы, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 9 октября 2014 г. № 2006-р. План предусматривает реализацию 35 мероприятий в течение трех лет. Исполнителями назначены МИД России, Россотрудничество, Минэкономразвития России, Минобрнауки России, Минкультуры России, Минкавказ России, Минвостокразвития России, Министерство по делам Крыма, Минобороны России, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, МЧС России, а также региональные власти (в частности, Правительство Санкт-Петербурга).

За прошедшие годы была проделана большая работа по институционализации российской «мягкой силы»: было создано государственное агентство, отвечающее за усиление гуманитарного влияния России в мире (Россотрудничество), учреждены некоммерческие организации, призванные стать неофициальными проводниками «мягкой силы» (фонд «Русский мир», движение «Мир без нацизма», Фонд поддержки и защиты

прав соотечественников, проживающих за рубежом, Фонд сотрудничества с русскоязычной зарубежной прессой и целый ряд локальных организаций).

Анализ деятельности российских институтов «мягкой силы» позволяет заметить распределение зон ответственности между ними. Так, в работе Россотрудничества особое место занимает евразийское направление: проводятся специальные конференции (например, в Москве в 2014 г. была проведена конференция «Общественная дипломатия за евразийскую интеграцию»), объединяющие молодежные и спортивные мероприятия (фестиваль школьного спорта среди государств — участников СНГ в Казани; фестиваль молодежи и студентов стран пояса добрососедства (евразийской молодежи) «Евразия — это мы!» в Рязани; второй казанский общественный форум «Евразийская интеграция: достижения и проблемы») [8]. Деятельность фонда «Русский мир» больше связана с европейскими странами. В отчете о работе фонда за 2014 г. термин «евразийская интеграция» не встречается ни разу.

Сегодня начинают проступать очертания политической идеологии, которая закладывается в основу российской концепции «мягкой силы». Эксперты сходятся во мнении, что внешнеполитический нарратив современной России строится на консервативных ценностях. Курс на консервативную модель общества был объявлен В. В. Путиным еще в 2013 г. Выступая перед Федеральным Собранием РФ, Президент Российской Федерации заявил, что Россия всегда являлась носителем традиционных ценностей — «ценностей традиционной семьи, подлинной человеческой жизни, в том числе и жизни религиозной, жизни не только материальной, но и духовной, ценностей гуманизма и разнообразия мира» [9].

Консервативная идеология становится частью не только внутренней, но и внешней политики Российской Федерации. Современная Россия начинает

позиционировать себя в качестве глобального защитника традиционных ценностей, последнего оплота истинных представлений о семье и обществе. В. В. Путин неоднократно в своих официальных выступлениях отмечал, что Россия намерена противостоять негативным тенденциям, проистекающим из европейских стран, которые «пошли по пути отказа от своих корней, в том числе и от христианских ценностей, составляющих основу западной цивилизации» [10]. В публицистике консерватизм уже порой называется «мягкой силой» России [11].

Под знаком защиты традиционных ценностей Россия планирует сплотить вокруг себя консервативно настроенные круги со всего мира и оказывать значительное влияние на международную повестку дня, продвигая консервативный нарратив в своей внешней политике.

Проецирование российской «мягкой силы» происходит на двух уровнях: глобальном и региональном. Диалог с глобальной аудиторией происходит через концепцию Русского мира. Однако Русский мир — уже не просто сеть русскоговорящих сообществ (таким его видели П. Г. Щедровицкий и Е. В. Островский в конце 1990-х гг.). Сегодня это глобальный культурно-цивилизационный феномен, способный объединить людей, вне зависимости от национальности, которые ощущают себя русскими, являются носителями русской культуры и русского языка, духовно связаны с Россией и неравнодушны к ее судьбе [12]. Русский мир является производной от христианской, православной, цивилизации, поэтому его ценностной основой выступает именно консерватизм. Концепцию Русского мира активно используют Русская православная церковь, Изборский клуб, Международный консервативный форум.

На региональном уровне усилия руководства России сосредоточены на евразийской интеграции, для углубления которой разрабатывается общая ценностная парадигма. В официальных

заявлениях В. В. Путин неоднократно подчеркивал, что «Евразийский союз — это проект сохранения идентичности народов» [10]. Евразийские страны остались верными устоям традиционного общества, поэтому именно консервативная идеология может стать объединяющей для будущего политического союза.

Консервативную идеологию евразийства характеризует интерпретация вопросов, больше всего волнующих современное мировое сообщество, — отношения к однополым связям и легализации гомосексуальных браков, а также места государства и религии в современном обществе. На данные вопросы евразийская идеология дает ответы, противоположные тем, что приняты на Западе.

Так, евразийские страны, как и Россия, не готовы мириться с западной политикой, «ставящей на один уровень многодетную семью и однополое партнерство, веру в Бога или веру в Сатану» [10]. Отрицание нравственных начал и традиционной идентичности, в том числе половой, неприемлемо для обществ евразийского пространства. Общественное неприятие гомосексуализма как формы отношений между людьми нашло свое отражение в законах, принятых в странах Евразии. В 2013 г. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации был дополнен нормой, устанавливающей ответственность за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних; были утверждены поправки в Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», которыми к информации, запрещенной для распространения среди детей, была отнесена также информация, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения.

В 2015 г. инициативы, нацеленные на запрещение пропаганды гомосексуализма среди несовершеннолетних, выдвигались и в Республике Казахстан,

и в Кыргызской Республике. В Казахстане были разработаны соответствующие законопроекты, однако Конституционный Совет Республики Казахстан признал их «юридически некорректными» и вернул на доработку. По мнению экспертов, это связано с международными амбициями страны и планами подавать заявку на проведение зимних Олимпийских игр в 2022 г. [13]. В Кыргызстане в 2014–2015 гг. необходимость запрета пропаганды нетрадиционных отношений среди детей также активно обсуждалась: соответствующий законопроект был разработан, прошел чтение в парламенте КР, но в июне 2015 г. был отозван по инициативе авторов [14]. В конце 1990-х гг. из уголовных кодексов большинства постсоветских республик была исключена статья о мужеложстве. Только в Республике Узбекистан и Туркменистане до сих пор действует уголовная ответственность за гомосексуальные связи.

Традиционные семейные ценности защищаются во всех странах евразийского пространства. В диалоге с евроатлантическими партнерами вопрос терпимости к однополым отношениям всегда будет оставаться болезненным. В то же время в условиях активного лоббирования западными странами прав сексуальных меньшинств тема защиты модели традиционной семьи будет объединять страны евразийского пространства.

Вопрос толерантного отношения к гомосексуализму стал своеобразным водоразделом для стран, выбравших западный путь развития, и евразийских стран. Так, Грузия и Украина — активные участники программы Европейского союза «Восточное партнерство» — сделали шаги в отношении признания прав гомосексуальных пар. В 2014 г. в Грузии был принят закон «Об искоренении всех форм дискриминации», запрещающий дискриминацию в том числе по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Этот закон был необходим для развития

отношений с ЕС и подписания Соглашения об ассоциации [15]. Аналогичное юридическое решение было принято руководством Украины в ноябре 2015 г., когда была введена антидискриминационная поправка к Трудовому кодексу страны, запрещающая ущемление прав представителей сексуальных меньшинств при приеме на работу [16].

Важными составляющими евразийской идеологии являются этатизм и роль национального лидера. В евразийских странах слабо развито гражданское общество, но сильна роль государства: принято полностью полагаться на государственную машину в вопросах социально-экономического развития. Концепция суверенной демократии, появившаяся в 2000-х гг. в России, нашла свой отклик в странах, которые активно включены в евразийские интеграционные процессы сегодня, т. е. участвуют в ЕАЭС, а также ОДКБ и ШОС. Нельзя сказать, что политические системы, функционирующие сегодня в Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Таджикистан и Республике Узбекистан, в полной мере отвечают западным стандартам демократии. Некоторые евразийские идеологи видят в этом недостаток, а скорее преимущество, которое гарантирует обществу стабильность. Они отмечают, что «страны созерцательного Востока мыслят эпохами, страны рационального Запада — от выборов до выборов» [17].

В большинстве евразийских государств сильна роль национального лидера. А. Г. Лукашенко в Беларуси (на посту президента с 1994 г.), Н. А. Назарбаев в Казахстане (руководит республикой с 1986 г.), А. Акаев в Кыргызстане (был главой в течение 15 лет — с 1990 г. по 2005 г.), Э. Рахмон в Таджикистане (президент с 1994 г. — 22 года), И. А. Каримов в Узбекистане (во главе страны с 1990 г. — 26 лет). Самым ярким примером национального лидера на евразийском пространстве можно признать С. А. Ниязова, первого президента Туркменистана, который руководил страной

с 1990 г. до своей смерти в 2006 г. В 1999 г. он был объявлен «пожизненным президентом» республики, постановлением Меджлиса провозглашен главой всех туркмен мира — «Туркменбаши» (позже титул стал называться «Туркменбаши Великий»). Вокруг С. А. Ниязова был создан настоящий культ личности: его именем называли города, новые вершины; ему возводили памятники; к дню его рождения был приурочен День национального флага и т. д. Исключением среди евразийских стран в этом вопросе является Армения, которой свойственна регулярная смена политических лидеров.

Как отмечает П. Б. Салин, евразийская идеология с ее акцентом на роль национального лидера и этатизм является основой стабильности для правящих элит в Евразии [18]. Данные идеологии не артикулированы в публичном политическом пространстве, но латентно присутствуют в политике, проводимой в евразийских странах.

Вопрос о роли религии в жизни государства и общества также является краеугольным для евразийской идеологии. Если в современной секуляризированной Европе религия помещена в границы духовной жизни индивидуума и не оказывает влияния на работу правительства и жизнь всего общества, то в большинстве стран Евразии сложилась иная ситуация. В странах Центральной Азии подавляющее большинство населения — мусульмане; в России, Армении и Беларуси православное христианство — самая распространенная религия. Для этих стран характерно тесное взаимодействие светских и религиозных властей, а религиозные лидеры оказывают в них значительное влияние на общество.

Формирующаяся евразийская идеология, компоненты которой перечислены выше, отвечает стратегическим интересам правящих элит на евразийском пространстве. Она придает легитимность существующему правящему классу, гарантирует его стабильность и в случае

необходимости обеспечит защиту со стороны евразийских союзников от вмешательства во внутренние дела государства. С другой стороны, наличие своей идеологии, представляющей альтернативный западному дискурс, дает возможность евразийским странам, объединившись, вырваться с международной периферии и стать самостоятельным центром глобального развития. По мнению П. Б. Салина, элиты евразийских стран «ориентированы на то, чтобы стать, если использовать рыночную терминологию, акционерами (пусть и миноритарными) мирового порядка» [18].

Современный евразийский проект является в большей мере азиатским, чем европейским, как по составу стран, принимающих в нем участие, так и по идеям, которые закладываются в основу евразийской идеологии. Не случайно эти идеи созвучны обновленным ценностям Китайской Народной Республики, которые были представлены в ноябре 2012 г. в отчетном докладе ЦК на XVIII съезде Коммунистической партии Китая. По трем группам распределены 12 ценностей государства (богатство и сила, демократия, цивилизация, гармония), ценности общества (свобода, равенство, справедливость, правовое правление), ценности индивида (патриотизм, преданность делу, честность, дружелюбность). В Китае, в отличие от западных стран, «ответственность предшествует свободе, долг предшествует правам, коллектив стоит выше индивида, гармония — выше конфликта» [19].

Вместе с тем дальнейшее политическое сближение евразийских партнеров может встретить и ряд препятствий. Основные нарративы современной российской внешней политики — нарратив Русского мира и евразийский нарратив — объединяет консервативная идеология. Однако они имеют разные религиозные базисы: Русский мир неразрывно связан с православной культурой, а евразийская идеология переплетена с исламскими традициями. Вопросы веры могут вызывать напряженность

в диалоге между христианами и мусульманами. К примеру, различные религиозные истоки приводят к противоречивым толкованиям модели семьи, в частности тема многоженства в странах Средней Азии не является табуированной.

К тому же в концепции Русского мира существует внешнеполитический пласт, который может вызывать опасения у партнеров России по евразийской интеграции. Речь идет об императиве защиты русскоговорящих соотечественников во всем мире в ситуациях, когда их жизни или национально-культурной идентичности угрожает опасность. События в Крыму весной 2014 г. продемонстрировали решительность руководства России в этом вопросе. Руководство евразийских стран, в которых проживают русскоязычные диаспоры, внимательно следило за ходом событий на Украине во время Крымского кризиса.

Кроме того, концепция Русского мира предполагает ведущую роль России как в культурном, так и в политическом плане. Однако евразийские государства во внешней политике стремятся реализовать национальные интересы. Так, Республика Казахстан работает над созданием своего внешнеполитического проекта и имеет амбициозные планы. С 1990-х гг. страна ведет открытую внешнеэкономическую политику, позиционируя себя в качестве геополитического перекрестка множественных идентичностей и влияния, а также евразийского моста между Востоком и Западом. Казахстан предполагает создать международный финансовый центр и оказаться через 10 лет в десятке лучших азиатских финансовых центров, превратившись в новый Сингапур по соседству с Россией [20].

И, наконец, в Евразийском регионе остается высокой конкуренция со стороны крупнейших геополитических игроков — Соединенных Штатов Америки, Китая и Европейского союза. Все они ведут активную работу с евразийскими партнерами не только в экономической,

но и в военной и политической сферах. Интересы европейских стран реализуются через программу «Восточное партнерство», запущенную в 2009 г., и программу «ЕС и Центральная Азия: стратегия нового партнерства», принятую в 2007 г. Программу «Восточное партнерство» можно признать лишь частично успешной: из шести стран, принимавших в ней участие (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина), только три дошли до финальной стадии — подписания соглашения об ассоциации, при этом одна из стран — с существенными экономическими и территориальными потерями.

Особое внимание Европейский союз уделяет странам Центральной Азии: в 2005 г. в ЕС даже была учреждена должность специального представителя по Центральной Азии. Программа «ЕС и Центральная Азия: стратегия нового партнерства» затрагивает все области сотрудничества, в том числе политический диалог между Европейским союзом и Центральной Азией, а также предусматривает содействие со стороны Евросоюза реформам в сферах образования, обеспечения верховенства права, энергетики, транспорта, охраны окружающей среды и водных ресурсов, развития торгово-экономических отношений, а также противодействия общим вызовам и угрозам (включая управление границами, борьбу с незаконным оборотом наркотиков). Кроме того, в последние годы Европейский союз активно сотрудничает со странами Евразии, успешно реализуя двусторонние индикативные программы, по которым выделяются финансовые средства на развитие правовой сферы, образовательных программ и проектов в сельском хозяйстве, а также сфер энергетики, космоса и расширения транспортных сетей.

Соединенные Штаты Америки предпочитают работать с евразийскими странами на билатеральной основе: сегодня прочные социально-экономические связи у них налажены с Республикой

Казахстан и Кыргызской Республикой. В Кыргызстане большую финансовую, организационную и техническую помощь США оказывают медицинской системе. В Казахстане действуют Казахско-Американский университет, казахстанско-американская комиссия по энергетическому партнерству и рабочие группы по взаимодействию в военной сфере.

Активность китайских дипломатии и бизнеса на евразийском пространстве также высока, особенно в странах Центральной Азии. С недавнего времени в Китае даже учреждена должность министра по евразийской интеграции. А. Егиазарян отмечает: «Региональная экспансия Китая направлена на формирование вокруг себя буферной зоны из дружественно настроенных государств, в которых он возьмет на себя роль гегемона» [21]. Региональное лидерство Китая основано не на политических, а на взаимовыгодных экономических проектах. Китайская Народная Республика декларирует политику экономической открытости и свободной торговли. Самым амбициозным китайским проектом в Евразии на данный момент является проект «Экономический пояс Шелкового пути», цель которого — создание разветвленной транспортной и инфраструктурной сети для обеспечения доставки китайской продукции на рынки

Европы и Ближнего Востока. Вместе с тем Китай ведет активную работу с евразийскими государствами и на двусторонней основе. Так, в 2005 г. был создан китайско-казахстанский подкомитет по культурному и гуманитарному сотрудничеству, который ежегодно проводит регулярные встречи. Тесные торговые контакты Китай поддерживает с Кыргызстаном, который за счет реэкспорта китайских товаров получает основной доход в бюджет.

России уже сегодня необходимо конструировать политическое будущее Евразийского союза. В эпоху глобализации в Евразии начинается новая большая игра, в которую включены и Россия, и США, и Китай, и Европейский союз, и страны евразийского пространства. «И если ЕС и США — хоть и очень влиятельные, особенно США, — все-таки игроки внешние, то Китай и Россия имеют здесь значительные интересы. Республики, ранее называвшиеся братскими, ощутили себя конкурентами в борьбе за выживание» [22].

Успех России будет зависеть от плодотворности работы дипломатов по смягчению возможных религиозных противоречий и нейтрализации политических фобий евразийских партнеров, а также по формированию общей позитивной повестки дня работы Евразийского союза.

Использованные источники

1. Фархутдинов И. Обеспечение мира и безопасности в Евразии (международно-правовая оценка событий в Сирии) // Евразийский юридический журнал. 2015. № 10 (89). С. 8–15.
2. Treaty on European Union // European Union. URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf (дата обращения: 08.05.2016).
3. Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Проблема безопасности государств — членов Евразийского экономического сообщества // Управленческое консультирование. 2005. № 2. С. 101.

4. Косачев К. Мягкая сила и жесткая сила — не сумма, но произведение // Индекс безопасности. № 4 (107). Т. 19. С. 11–18.
5. Концепция внешней политики Российской Федерации (12 февраля 2013 г.). URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/64542 (дата обращения: 14.04.2016).
6. План деятельности Министерства иностранных дел Российской Федерации на период до 2018 года (12 июля 2013 г.). URL: <http://archive.mid.ru//bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c>

325787a0034c255/a2fd6cef39f6706944257ba600461abb! (дата обращения: 14.04.2016).

7. Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (20 апреля 2014 г.). URL: <http://archive.mid.ru//ns-osndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5> (дата обращения: 14.04.2016).

8. Доклад о результатах деятельности Россотрудничества по реализации возложенных на него полномочий в 2014 году. URL: <http://rs.gov.ru/about/document/6694> (дата обращения: 14.04.2016).

9. Владимир Путин огласил ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Президент России. 12 декабря 2013 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 08.05.2016).

10. Заседание международного дискуссионного клуба «Валдай». 19 сентября 2013 г. // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19243> (дата обращения: 08.05.2016).

11. Стариков Н. Консерватизм — «мягкая сила» России. URL: <https://nstarikov.ru/blog/39902> (дата обращения: 08.05.2016).

12. Батанова О. Н. Русский мир и проблемы его формирования: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 14.

13. Блокировку законопроекта о «гей-пропаганде» объяснили «неточностями» // Радио Азаттык. URL: <http://rus.azattyq.org/content/gei-propaganda-zakonoproekt-blokirovka-kazakhstan/27039630.html> (дата обращения: 08.05.2016).

14. Кыргызстан: Парламент отозвал законопроекты об иностранных агентах и запрете пропаганды гомосексуализма // Фергана. Информаци-

онное агентство. URL: <http://www.fergananews.com/news/23566> (дата обращения 08.05.2016).

15. В Грузии вступил в силу закон, запрещающий дискриминацию секс-меньшинств // Факт инфо. URL: <http://www.pastinfo.am/ru/node/40430#sthash.pL5u7qgLDpuf> (дата обращения: 08.05.2016).

16. Вступил в силу закон о запрете дискриминации секс-меньшинств на работе // РИА Новости Украина. URL: <http://rian.com.ua/politics/20151126/1001004015.html> (дата обращения: 06.01.2016).

17. Гулевич В. Евразийские ценности // Россия. Наука. XXI век. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/10292> (дата обращения: 06.01.2016).

18. Салин П. Б. «Духовные скрепы» для Евразийского союза // Россия в глобальной политике. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Dukhovnye-skrepy-dlya-Evraziiskogo-soyuza-16110> (дата обращения: 06.01.2016).

19. Ломанов А. В. Общий знаменатель нации. Китайские ценности будут соперничать с западными // Россия в глобальной политике. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Obschii-znamenatel-nacii-17750> (дата обращения: 06.01.2016).

20. Иноземцев В. Новый Сингапур по соседству // Российский совет по международным делам. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=6626#top-content (дата обращения: 06.01.2016).

21. Егиазарян А. Создание и развал Евразийского экономического союза // ИноСМИ.РУ. URL: <http://inosmi.ru/sngbaltia/20150602/228360924.html> (дата обращения: 29.12.2015).

22. Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Некоторые особенности интеграционных процессов на евразийском пространстве (на примере ЕвразЭС и ШОС) // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. № 10. С. 159.

Сведения об авторах

Ирина Владимировна Зеленева (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — профессор кафедры мировой политики факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, доктор исторических наук; irina_zeleneva@mail.ru

Вера Дмитриевна Агеева (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — аспирант кафедры мировой политики факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета; verageeva@gmail.com

About the Authors

Irina Zeleneva (St. Petersburg, Russian Federation) — Professor at the World Politics Department of the International Relations School of the St. Petersburg State University, Doctor of Historical Sciences; irina_zeleneva@mail.ru

Vera Ageeva (St. Petersburg, Russian Federation) — Ph.D. student at the World Politics Department of the International Relations School of the St. Petersburg State University; verageeva@gmail.com

Концептуальные подходы к гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским

Аннотация: В статье определены общие межгосударственные приоритеты по вопросу формирования системы отнесения организаций к террористическим и экстремистским.

Ключевые слова: терроризм, экстремизм, государство, признаки, отнесение.

G. Sidnenko, D. Mic

Conceptual Approaches to the Harmonization of the National Legislation of the CIS Member Nations on the Matters of Classification of Organizations for Terrorist and Extremist

Summary: The article identifies common interstate priorities on the issue of forming a system for the classification of organizations for terrorist and extremist.

Keywords: terrorism, extremism, state, characteristics, classification.

Большинство иностранных государств не было готово к резкому всплеску жестокости и насилия, причем не только морально, но и институционально, а прежде всего — законодательно. Лишь действительно шокирующие публику своей бесчеловечностью акты терроризма и иных насильственных антиконституционных действий вынудили ряд либеральных правительств, боявшихся после Второй мировой войны даже упоминания о любых недемократических мерах, принять уже назревшие кардинальные решения.

При этом в современном мире еще не установилась единая точка зрения по вопросу, должны ли нормы международного права быть приоритетными по отношению к нормам национального права страны [1].

Однако международные договоры, конвенции, модельные и типовые законы, рекомендации и стандарты не только формируют новый пласт правового пространства мира. Они оказывают мощное воздействие на развитие национальных правовых систем, стирая многие различия, существующие между ними [2, с. 116].

Влияние международно-правового регулирования, а также иностранных законодательств на отдельные государства в настоящее время осуществляется не только по каналам проникновения основополагающих начал, общих принципов, правового опыта цивилизованных наций, но и с помощью заимствования нормативного материала, а также методологии законотворчества. Но если правовые принципы, апробированные



в интернациональном масштабе, бесспорно, могут служить идейным ориентиром для национального правового регулирования, то такое утверждение не будет безошибочным в отношении конкретных норм, а иногда и методов, используемых в правотворческой практике [2, с. 232].

Образованное в 1991 г. Содружество Независимых Государств за время своего существования стало базовой платформой многостороннего взаимодействия его участников в сфере обеспечения противодействия терроризму и экстремизму. Межгосударственным органом Содружества, обеспечивающим сотрудничество высших законодательных органов государств-участников, является Межпарламентская Ассамблея СНГ. В своей повседневной деятельности МПА СНГ исходит из того, что ключевым элементом в решении проблем обеспечения международной безопасности является создание максимально гармонизированных правовых основ регулирования всей системы обеспечения безопасности. Ассамблея разрабатывает типовые для государств-участников модельные законодательные акты и рекомендации, направленные на гармонизацию национальных систем законодательства, учитывает при этом международный опыт борьбы с вызовами и угрозами, фактически создавая механизмы имплементации положений международно-правовых документов в национальные правовые системы государств-участников [3].

Так, работа над проектом Рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским осуществляется в соответствии с Программой сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2014–2016 годы и Перспективным планом модельного законодательства в Содружестве

Независимых Государств на 2016–2020 годы.

В Комментариях к модельному анти-террористическому законодательству СНГ (приняты 29 ноября 2013 г.) отмечается, что достаточно редко террористической и экстремистской деятельностью занимаются отдельные физические лица. В большинстве своем террористические акты и иные преступления террористического и экстремистского характера совершаются хорошо организованными, тщательно законспирированными преступными группами и организациями. При этом для прикрытия своей противоправной деятельности, распространения террористической и экстремистской идеологии террористы и экстремисты нередко используют официальные организации.

В статье 10 модельного закона «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств» (принят 4 декабря 2004 г.) указано, что организация признается причастной к деятельности, имеющей целью осуществление актов терроризма на территории других государств, при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о совершенных или готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки подобной деятельности, в соответствии с законодательством государства.

Для эффективного обмена информацией о террористических и экстремистских организациях, а также информирования населения государств об их противоправной деятельности формируются соответствующие списки. Ведение соответствующих списков осуществляется уполномоченными органами государства.

Отдельного внимания заслуживает правоприменительная практика института отнесения организаций к террористическим и экстремистским. Представляется необходимым обеспечить определенное единство подходов к

процедуре отнесения организаций как к террористическим, так и к экстремистским, поскольку терроризм и экстремизм — явления однородные, в том числе из-за близости обуславливающих их причин, а также содержания сформировавшихся подходов к организации противодействия терроризму и экстремизму.

В соответствии с положениями модельного закона СНГ «О противодействии терроризму» (принят 3 декабря 2009 г.): «Террористическая организация — устойчивое объединение физических лиц, созданное в целях осуществления террористической деятельности и (или) признающее возможность использования в своей деятельности терроризма. Признаками террористической организации являются: специализация участников по выполняемым функциям, наличие, как правило, уставных и программных документов. Организация признается террористической в установленном законодательством государства порядке, а также в том случае, если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность с ведома хотя бы одного из руководящих органов данной организации» (статья 3).

В соответствии с положениями модельного закона СНГ «О противодействии экстремизму» (принят 14 мая 2009 г.): «Экстремистская организация — общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности» (статья 1). Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп

и религиозных организаций. Кроме общественных и религиозных объединений экстремистскими могут быть и иные организации, как коммерческие, ставящие целью своей деятельности извлечение прибыли, так и некоммерческие, которые такой цели не имеют и не распределяют полученную прибыль между участниками.

При этом основным критерием отнесения той или иной организации к террористической и экстремистской является наличие вступившего в силу решения суда о запрете деятельности или ликвидации такой организации в связи с осуществлением ею террористической и экстремистской деятельности. Признаки террористической и экстремистской организации перечислены ниже.

1. Организация, цели или действия которой направлены на:

а) пропаганду терроризма или экстремизма. Пропаганда терроризма и экстремизма — выраженные в любой форме (устной, письменной, с использованием технических средств, информационно-телекоммуникационных сетей) обращения к другим лицам с целью побудить их к осуществлению террористической или экстремистской деятельности;

б) оправдание терроризма. Оправдание терроризма выражается в заявлении о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании;

в) поддержку терроризма или экстремизма. Поддержка терроризма или экстремизма может выражаться в любых формах — финансирование, информационная поддержка, предоставление материально-технической базы для экстремистов или террористов, а также обучение террористов.

2. Организация, цели или действия которой направлены на совершение преступлений террористической или экстремистской (в том числе по мотивам вражды и ненависти) направленности.

При отнесения организации к террористической или экстремистской, как правило, учитываются три критерия:

1) проведение деятельности, направленной на изменение конституционного строя государства насильственным, вооруженным способом, в том числе с использованием террористических методов;

2) связь с незаконными вооруженными формированиями или экстремистскими структурами;

3) принадлежность к организациям, признанным международным сообществом террористическими, или связь с ними.

Указанные критерии включают в себя следующий перечень.

I. Определенные признаки террористической организации.

1. Уровень активности и организованности структуры, в том числе факты создания террористического сообщества, т. е. устойчивой группы лиц (в том числе за рубежом), заранее объединившихся в целях осуществления террористической деятельности либо для подготовки или совершения одного либо нескольких преступлений террористической направленности, а также иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма, равно руководство таким террористическим сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями.

2. Используемые организацией террористические методы, декларируемые ею цели (в том числе стратегические) и формы действия.

3. Совпадение практики деятельности организации с перечнем террористических деяний специального закона в сфере противодействия терроризму.

4. Наличие основ идеологии организации, имеющих террористическую направленность.

5. Факты, подтверждающие распространение террористических идей в Интернете.

6. Активное взаимодействие с иными террористическими структурами.

7. Факты планирования террористических актов, а также участия членов организации в совершении преступлений террористической направленности.

II. Определенные признаки экстремистской организации.

1. Уровень структурированности организации (четкая организованная структура / автономные структурные подразделения организации).

2. Основная (или конечная) цель (реализация поставленных задач) деятельности организации, или она направлена на осуществление экстремистской деятельности, а ее деятельность сопряжена с посягательством:

— на права и свободы человека и гражданина и (или) личности, на нарушение прав и свобод человека и гражданина;

— на общественный порядок и (или) общественную безопасность государства.

3. Соответствие практики деятельности организации перечню экстремистских деяний, указанных в специальном законе в сфере противодействия экстремизму.

4. Специфика рассматриваемой структуры (конспиративность и (или) отсутствие регистрации). Имеются факты осуществления незарегистрированной деятельности организации во многих регионах государства.

5. Наличие информации организации, которая входит в перечень экстремистских материалов, либо имеются факты, подтверждающие распространение экстремистских идей в Интернете.

6. Факты запрета за осуществление экстремистской или террористической деятельности в других странах мира или включение в список запрещенных структур международных организаций.

7. Опыт взаимодействия (поддержания связи) организации с радикальными и противоправными структурами за рубежом, либо указывается причастность

к совершению террористических актов в других странах и (или) участие в организационном обеспечении террористической деятельности [4].

Приостановление деятельности применяется в отношении всех общественных объединений вне зависимости от того, прошли они государственную регистрацию создания или нет. При этом приостановление деятельности общественного объединения может быть одной из мер реагирования на выявленные в результате контроля нарушения законодательства со стороны центрального аппарата или территориального органа юстиции.

Под организацией деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, следует понимать действия организационного характера, направленные на продолжение или возобновление противоправной деятельности запрещенной организации (например, созыв собраний, организация вовлечения новых членов, шествий, использование банковских счетов, если это не связано с процедурой ликвидации).

Следует отметить, что отнесение организаций к террористическим и экстремистским согласно правовым документам концептуального характера, принятым в Российской Федерации и ряде других государств — участников СНГ, является одним из направлений деятельности по пресечению противоправной деятельности вышеуказанных организаций.

Террористические и экстремистские проявления занимают в современных условиях особое место в ряду социальных опасностей в государствах — участниках СНГ. Указанные негативные проявления имеют трансграничный характер, усиливают международную напряженность, угрожают безопасности государства, нарушают его целостность,

подрывают основы конституционного строя, поэтому необходима консолидация стран — участниц Содружества Независимых Государств, всех ветвей и институтов государственной власти, гражданского общества для осуществления последовательных, системно скоординированных мер, направленных на создание условий, препятствующих террористическим и экстремистским проявлениям в целях обеспечения безопасности государства.

Система отнесения организаций к террористическим и экстремистским должна основываться на положениях принятых ранее модельных законов «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств», «О противодействии терроризму» (новая редакция), а также «О противодействии экстремизму».

Процесс формирования указанной системы является важным шагом на пути к созданию эффективного механизма в рассматриваемой сфере.

Для обеспечения практической реализации антиэкстремистского и анти-террористического законодательства должна быть осуществлена попытка определения основных правовых и организационных контуров системы отнесения организаций к террористическим и экстремистским.

Таким образом, сегодня представляется крайне необходимой эффективная методика отнесения организаций к террористическим и экстремистским. К настоящему времени в ряде государств — участников СНГ в данном направлении проведена определенная работа. Деятельность по признанию организаций террористическими и экстремистскими включает в себя, как правило, следующие основные этапы:

— выявление террористических и экстремистских организаций, сбор необходимых материалов для признания их таковыми в судебном органе, расследование уголовных дел, если действия

(или цели) таких организаций направлены на совершение преступлений, предусмотренных уголовным законодательством;

— рассмотрение предоставленных доказательств в судебном органе и принятие им решения о признании организации террористической или экстремистской и запрете ее дальнейшей деятельности или ликвидации;

— включение террористических и экстремистских организаций в специальные перечни (списки) после принятия судебным органом решения о запрете их деятельности или ликвидации и обнародование этой информации через публикации в официальных периодических изданиях.

Очевидно, что существенный импульс данному процессу могут придать анализ, совершенствование и качественное развитие правовых механизмов, используемых в государствах — участниках СНГ при регулировании деятельности по отнесению организаций к террористическим и экстремистским.

По результатам анализа деятельности по отнесению организаций к террористическим и экстремистским полагаем целесообразным внести в национальное законодательство государств — участников СНГ нижеприведенные изменения и дополнения.

1. Включить в отдельные национальные законы в сфере противодействия терроризму и экстремизму перечни деяний, определяющих терроризм или экстремизм.

2. Регламентировать порядок отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан, отклонения заявлений о выдаче гражданства или вида на жительство в соответствии с перечнем действий лица, которые следует характеризовать как поддержку террористической (экстремистской) деятельности.

3. Ввести в законодательство положение об отказе организациям в осуществлении деятельности в качестве общественных, религиозных, а также

в закрытых административно-территориальных образованиях в связи с оказанием ими содействия террористической (экстремистской) деятельности.

4. В условиях возможного злоупотребления свободой массовой информации целесообразно запретить распространение материалов об организациях, включенных в опубликованные перечни общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным специальными законами в области противодействия терроризму и экстремизму.

5. Внедрить в систему национально-го законодательства меры по противодействию деятельности организаций, деятельность которых признана террористической и экстремистской в соответствии с международными правовыми актами и действующим законодательством.

Экстремистские и террористические формирования представляют собой нелегитимный вид протестного объединения граждан.

Действующее в настоящее время в отдельных государствах — участниках СНГ антиэкстремистское и антитеррористическое законодательство не позволяет в полной мере четко разграничивать понятия «экстремизм» и «терроризм», «экстремистская организация» и «террористическая организация».

Законодатели государств — участников СНГ руководствуются разными критериями, определяя отнесение организации к экстремистской или террористической. Так, в соответствии с национальным и модельным законодательством организация признается экстремистской или террористической, если она осуществляет экстремистскую (террористическую) деятельность, как правило, предусмотренную конкретными статьями национального уголовного кодекса.

Вместе с тем в силу различной степени общественной опасности админи-

стративно-правовые, гражданско-правовые и уголовно-правовые последствия признания организации экстремистской должны коренным образом отличаться от последствий признания организации террористической.

Наряду с наказуемостью и иными уголовно-правовыми последствиями, это различие также должно присутствовать и в более отдаленных по времени правовых последствиях в виде наложения ограничений в отношении поступления на государственную и муниципальную службу, военную службу по контракту, службу в правоохранительных органах, работу в образовательных учреждениях и т. д. Уголовно-правовые санкции в случае признания организации террористической, исходя из ее большей общественной опасности, должны быть более жесткими в сравнении с мерами воздействия в отношении экстремистской организации.

В соответствии с положениями модельного закона СНГ «О противодействии экстремизму» запрещается функционирование организаций, деятельность которых признана экстремистской в соответствии с международными правовыми актами и национальным законодательством. Запрет деятельности организаций влечет за собой (статья 16):

- аннулирование государственной аккредитации и регистрации в порядке, установленном национальным законодательством;

- запрет на пребывание на территории государства иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве представителей данной организации;

- запрет на ведение любой деятельности на территории государства;

- запрет на публикацию в средствах массовой информации любых материалов от имени запрещенной организации;

- запрет на распространение на территории государства материалов запрещенной организации, а равно иной информационной продукции, содержащей материалы данной организации;

- запрет на проведение любых массовых акций и публичных мероприятий, а равно участие в массовых акциях и публичных мероприятиях в качестве представителя запрещенной организации (или ее официальных представителей);

- запрет на создание ее организаций-правопреемников в любой организационно-правовой форме.

В соответствии с пунктом 2 раздела II Концепции сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма (утверждена решением Совета глав государств СНГ 26 августа 2005 г.) обеспечение неотвратимости ответственности за участие в террористической и экстремистской деятельности является одним из основных принципов, которым руководствуются государства — участники СНГ в достижении целей и решении задач сотрудничества в борьбе с терроризмом и экстремизмом.

Согласно Концепции в странах Содружества полагают, что эффективным инструментом борьбы с терроризмом и экстремизмом должно стать международное сотрудничество, и выступают за укрепление правовых основ последнего в соответствии с Уставом ООН, резолюциями Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН.

Так, в соответствии с резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1996 г. «Меры по ликвидации международного терроризма» государства — члены ООН берут на себя обязательства по активизации обмена информацией о фактах, связанных с терроризмом, а также по проведению расследования случаев незаконного использования террористами для прикрытия своей собственной деятельности организаций, групп или ассоциаций, в том числе тех, которые преследуют благотворительные, общественные или культурные цели.

Согласно правовым документам, принятым в Российской Федерации

и ряде других стран СНГ, осуществление организационно-правовых и иных мер, направленных на установление и прекращение деятельности террористических и экстремистских организаций, является одним из наиболее значимых направлений деятельности по профилактике терроризма и экстремизма.

Целесообразно определить следующие общие для стран Содружества организационно-правовые основы в сфере отнесения организаций к террористическим и экстремистским, раскрытые, как правило, в подзаконных актах государств — участников СНГ:

— подходы к квалификационным признакам террористических и экстремистских организаций;

— механизмы возможного перевода организаций из экстремистских в террористические (при условии, что законодательно терроризм является формой экстремизма);

— подходы к содержанию организационно-правовых мер в отношении террористических и экстремистских организаций.

Для адаптации определяемых общих организационно-правовых основ в рассматриваемой сфере выявлены элементы действующих в странах СНГ сис-

тем противодействия терроризму и экстремизму.

В целях совершенствования и оптимизации порядка отнесения организаций к террористическим и экстремистским следует учитывать:

— положения основополагающих актов международного права по вопросам совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере;

— подлежащие гармонизации положения национальных законодательных актов государств — участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским;

— особенности формируемых в настоящее время на пространстве СНГ критериев отнесения организаций к террористическим и экстремистским.

Вышеуказанные процессы должны быть направлены на закрепление в законодательстве государств — участников СНГ единых концептуальных подходов к формированию общегосударственной системы отнесения организаций к террористическим и экстремистским. При этом главным условием реализации указанных подходов остается качественное взаимодействие заинтересованных в рассматриваемой сфере структур как на государственном, так и на международном уровнях.

Использованные источники

1. Миц Д. С. Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 514–516.

2. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 1. Правовые системы Восточной Европы / под ред. В. И. Лафитского. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. С. 116.

3. Бондуровский В. В., Вус М. А., Макаров О. С. Концептуальные подходы к разработке проекта

Рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности // История. Право. Политика. 2012. № 3. С. 36–45.

4. Сокол В. Ю., Шмыгун А. Н., Останин В. В. Террористические организации: понятие, структура, особенности выявления : уч. пос. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2007. С. 60.

5. Долгова А. И. Научные исследования отдела проблем борьбы с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. № 3.



6. Каширкина А.А. Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с экстремизмом // Журнал российского права. 2007. № 12.

7. Сухарев А.Я. Актуальные проблемы профилактики терроризма и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с ним // Прокурорская и следственная практика. 2004. № 1.

Сведения об авторах

Геннадий Федорович Сидненко (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — член экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности; a-83@bk.ru

Денис Сергеевич Миц (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — эксперт экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности, эксперт Объединенной комиссии при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам; a-83@bk.ru

About the Authors

Gennadij Sidnenko (St. Petersburg, Russian Federation) — Member of the Advisory Board of the Council of the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty; a-83@bk.ru

Denis Mic (St. Petersburg, Russian Federation) — Expert of the Advisory Board of the Council of the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty, Expert of the Joint Commission of the IPA CIS on the Harmonization of Legislation in the Sphere of Security and Counteraction Against New Challenges and Threats; a-83@bk.ru

Ю. И. Стародубцев

Юридическая природа европейской интеграции и участие Республики Молдова в этом процессе

Аннотация: В статье характеризуются этапы формирования Европейского союза. Анализируется деятельность Республики Молдова по обеспечению ее вхождения в ЕС и выделяются перспективы участия республики в современных интеграционных процессах.

Ключевые слова: Молдова, Европейский союз, евразийская интеграция, перспективы.

Yu. Starodubtsev

The Legal Nature of the European Integration and the Republic of Moldova in the Process

Summary: The steps of forming the European Union are characterized in the article. The author analyzes the activity of the Republic of Moldova to ensure its entry into the EU and highlights the prospects of participation of the republic in the modern integration processes.

Keywords: Moldova, the European Union, the Eurasian integration, prospects.

Республика Молдова занимает особенное географическое положение, которое ряд современных исследователей характеризуют как «европейское пограничье» [1, с. 56]. Объясняется это прежде всего тем, что с географической точки зрения страна не является геополитически значимым субъектом. На ее территории не выявлено полезных ископаемых и прочих ресурсов, она пока не обладает туристической привлекательностью.

Народное хозяйство страны носит ярко выраженный аграрный характер. Более 50% населения трудится в аграрном секторе национальной экономики, которая в целом очень слаба: Молдова занимает 147-е место в мире по объему ВВП. Слабую экономику республики спасают поступления от гастарбайтеров из России. По доле денежных переводов от мигрантов Молдова занимает твер-

дое пятое место в мировом рейтинге стран (между Лесото и Непалом). По некоторым оценкам, это от 60% до 65% общего объема поступлений денежных средств из-за рубежа в Молдову и примерно 30% ВВП страны.

Однако внешнеполитические интересы республики направлены главным образом на европейскую интеграцию. По данным социологических опросов, в Республике Молдова достаточно много сторонников евроинтеграции — 44,3%. Отметим, что четыре года назад таковых было 55%. Директор Ассоциации за демократию через участие (ADEPT), проводившей опрос, констатировал: «Это происходит из-за того, что граждане недовольны правящей проевропейской коалицией. Их ожидания от курса на европейскую интеграцию были очень высокими, но ощутимый прогресс отсутствует на фоне экономи-

ческих трудностей и высокого уровня безработицы». Политическая элита Республики Молдова старается придерживаться европейских ценностей. Молдавские лидеры подписали все соглашения с ЕС.

Ряд экспертов отмечают «выдающиеся» результаты евроассоциации. Уже в первые месяцы 2015 г. экспорт из Молдовы в целом рухнул более чем на 16%. Экспорт в страны СНГ упал сразу на 41%, экспорт же в ЕС «вырос» всего на 0,5%.

Европейская интеграция прошла в своем развитии несколько этапов. Ее эволюционный путь свидетельствует о сложности интеграционных процессов на европейском пространстве.

Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) явилось первым европейским интеграционным объединением. Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали был подписан 18 апреля 1951 г. представителями ФРГ, Бельгии, Франции, Италии, Люксембурга и Нидерландов. Тогда же были созданы четыре главных органа, координирующих интеграцию в рамках ЕОУС: Совет (представляющий государства-члены), Комиссию (наднациональный исполнительный орган), Ассамблею и Суд.

В конце 1950-х гг., обобщив опыт ЕОУС, государства-участники решили расширить сферу своего взаимодействия и усовершенствовать форму интеграции. В этих целях 25 марта 1957 г. в Риме они подписали Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС). Для функционирования ЕЭС создали отдельные Совет и Комиссию. Ассамблея и Суд стали едиными для ЕЭС и ЕОУС.

25 марта 1957 г. ФРГ, Бельгия, Франция, Италия, Люксембург и Нидерланды подписали также Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). 22 января 1972 г. был подписан документ, предусматривающий вступление в сообщество Великобритании, Ирландии, Дании.

В 1981 г. в сообщество вступила Греция, а в 1985 г. страны ЕЭС приняли Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах, которое в 1990 г. было дополнено Конвенцией о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенген, 19 июня 1990 г.).

В 1986 г. в сообщества вступили Испания и Португалия. Вступление в сообщества новых государств потребовало серьезного совершенствования их институтов, поэтому был принят договор, получивший название «Единый европейский акт» (ЕЕА) (Люксембург, 17 февраля 1986 г. — Гаага, 28 февраля 1986 г.).

Право сообществ было обязательным для государств — членов ЕЭС и во многих случаях для их граждан и юридических лиц. Нормы европейского права непосредственно применялись национальными органами стран-участниц. Европейская комиссия наделялась правом применять штрафные санкции в отношении предприятий и граждан в случае нарушения права сообществ.

7 февраля 1992 г. в г. Маастрихте состоялось подписание Договора о Европейском союзе. Он вступил в силу 1 января 1993 г. Маастрихтский договор закрепил важные изменения, которые рассматривались многими как «движение к федеративной Европе». Европейское экономическое сообщество было переименовано в Европейское сообщество. Учреждалась новая организационная структура — Европейский союз. Создание союза предполагало не ликвидацию сообществ, а их совершенствование и означало новый этап европейской интеграции.

Сразу после вступления в силу Маастрихтского договора высказывалось несколько точек зрения о юридической природе ЕС. В целом исследователи выделяют три основные концепции

правовой природы европейских интеграционных объединений. Наиболее влиятельными до сих пор остаются концепции, представляющие европейские сообщества как федерации, как международные региональные организации и как международные объединения особого рода с автономным правопорядком.

Вторую точку зрения следует признать более обоснованной. Наряду с существованием ЕС формально сохранились три сообщества с едиными органами. Объем полномочий сообществ зависел от договора, в соответствии с которым они функционировали. В этом смысле ЕС представляет собой особую форму межгосударственного сотрудничества и основан на принципе «ни одно из государств Союза не может быть принуждено к каким-либо действиям без его согласия». Кроме того, страны ЕС не утратили своего суверенитета, в том числе в области национального творчества. Правовая природа Евросоюза осталась прежней: ЕС есть международная организация.

В 1995 г. членами ЕС стали Швеция, Австрия и Финляндия.

В 2000 г. в Ницце был подписан Договор, который изменил и дополнил положения учредительных документов ЕС (Ниццкий договор вступил в силу 1 февраля 2003 г.).

7 декабря 2000 г. Европейский парламент, Совет и Комиссия торжественно провозгласили Хартию основных прав Европейского союза, которая закрепила некоторые права человека в ЕС (в дополнение к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.).

В результате после ряда частичных реформ государства — члены ЕС пришли к выводу о необходимости коренным образом реформировать правовые устои данной организации. К подобному шагу подталкивало также предстоящее расширение ЕС, что требовало внесения серьезных коррективов в интеграционные механизмы.

В 2002 г. прекратил свое действие Договор об учреждении Европейского

объединения угля и стали. Участники Договора решили не возобновлять его, поскольку соответствующие вопросы фактически вошли в предмет ведения Европейского сообщества. Таким образом, с этого времени действовали только два сообщества.

В апреле 2003 г. был подписан договор о вступлении в ЕС десяти новых государств, определяющий и условия их вступления. Таким образом, состав ЕС расширился до 25 государств.

29 октября 2004 г. в Риме главы государств и правительств стран — членов ЕС подписали договор, учреждающий Конституцию для Европы. Однако на прошедших референдумах против ее принятия высказались народы Франции и Нидерландов, в результате чего судьба Евроконституции окончательно определилась. Стало очевидным, что этот важный документ в таком виде принят не будет.

В 2005 г. подписали договор о вступлении в ЕС Болгарии и Румынии. С 1 января 2007 г. в составе Евросоюза насчитывалось уже 27 государств.

В 2007 г. Европейский совет принял решение о разработке нового документа. Проект этого документа предложили членам ЕС 23 июня 2007 г. на специально созванной международной конференции. После серьезной доработки сформировался окончательный текст договора, изменяющего Договор о Европейском союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество. Этот текст в итоге и был принят в Лиссабоне 13 декабря 2007 г. Лиссабонский договор вступил в действие 1 декабря 2009 г.

В первые годы своей независимости Республика Молдова не могла сразу определиться с выбором между Востоком и Западом. Евроинтеграционный курс казался очень привлекательным, но экономические и хозяйственные связи, которые складывались десятилетиями, не могли быть сразу же разорваны в угоду новым политическим интересам.

Еще на этапе подписания Соглашения о создании СНГ [2] Молдова при-

держивалась мнения, что СНГ имеет будущее лишь в случае определенного экономического, но никак не политического альянса. После эскалации конфликта в Приднестровье Молдова фактически поставила себя вне политических рамок СНГ. Вслед за политической пришла и экономическая обособленность от рынков бывшего СССР. Кишинев надеялся на помощь и понимание со стороны Румынии.

Страны бывшего СССР уже в 2000-х гг. сформировали систему межгосударственных объединений из нескольких уровней. Союз Беларуси и России стал примером наибольшей интеграции. Новые независимые государства подписали соглашение о создании Таможенного союза, к которому помимо Беларуси и России присоединились Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. Затем было создано Евразийское экономическое сообщество, в 2015 г. преобразованное в Евразийский экономический союз, членами которого являются Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия.

После ратификации Республикой Молдова Соглашения о создании СНГ (8 апреля 1994 г.) отношения Москвы и Кишинева улучшились. Высшим достижением этого периода стало подписание сторонами в июле 1995 г. Соглашения о неприменении силы и экономических санкций во взаимных отношениях. Однако 10 октября 1997 г. в Страсбурге Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова подписали Соглашение о создании ГУАМ [3]. Такое резкое изменение внешнеполитических ориентиров объясняется несколькими причинами. И прежде всего, переориентация с пророссийской СНГ на прозападную ГУАМ оформилась в результате разочарования в механизмах взаимодействия самого СНГ. Образование альянса ГУАМ эксперты связывают с подписанием Договора о Союзе Беларуси и России (2 апреля 1997 г.), обострением проблемы Черноморского флота и с Приднестровским конфликтом. Отличительной чертой ГУАМ является отсутствие в объ-

единении России и, как следствие, укрепление ориентации на Запад.

В 2001 г. ГУАМ оформляется в международную организацию, а в 2003 г. приобретает статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН, официально получив таким образом международное признание, равное признанию СНГ.

Интерес к этой структуре в Республике Молдова вновь появился лишь за несколько недель до парламентских выборов 6 марта 2005 г., когда все политические силы страны заявили о необходимости возобновления ГУАМ. В. Воронин, после того как впервые занял пост президента республики, утверждал, что Молдова выходит из ГУАМ из-за того, что Запад преследует антироссийские задачи. Изменение отношения Молдовы к ГУАМ было также вызвано принятием в феврале 2005 г. Государственной Думой Российской Федерации трех резолюций, которые рекомендовали Правительству РФ ввести экономические санкции против Молдовы.

15 апреля 2005 г. Парламент Республики Молдова в срочном порядке ратифицировал: Ялтинскую хартию ГУАМ, базовый юридический документ организации; Соглашение о создании зоны свободной торговли между государствами — участниками ГУАМ; Соглашение о создании Информационного бюро ГУАМ.

Таким образом, события до 2004–2005 гг. показывают, что Молдова в этот период не оставляла надежд на более тесные контакты с Россией. Вместе с тем с момента обретения независимости Республика Молдова не скрывала своих евроинтеграционных устремлений. Ситуация изменилась в середине первого десятилетия XXI в. В 2004 г. были ратифицированы договоры в рамках ГУАМ, затем, в 2005 г., Парламент Республики Молдова принял декларацию, в которой целью ставилось вступление в Европейский союз. То есть евроинтеграция превратилась в главную задачу, но при этом двусторонние отношения на постсоветском пространстве не забывались.



Разочарование в СНГ как в площадке для налаживания экономических, хозяйственных и других (но не военных или политических) отношений, евроинтеграционные устремления и демократические изменения в самой Молдове преопределили ее активное участие в ГУАМ. Несмотря на то что ГУАМ вплоть до последнего времени оставалась организацией номинальной, само участие в этом объединении и заявления относительно западной направленности молдавской внутренней и внешней политики говорили о том, что страна твердо встала на путь евроинтеграции, что Кишинев видит свое будущее вне альянса с Россией и СНГ [4, с. 45].

Вместе с тем нельзя не отметить сохранение в Республике Молдова интереса к идее евразийской интеграции. 21 мая 2012 г. в конференц-зале кишиневского отеля «Jolly Alon» состоялась первая международная конференция «Евразийский союз — Республика Молдова: план действий», проведенная по инициативе и при активном участии единого информационного центра «Eurasia Inform» (Молдова), представительства Россотрудничества в Республике Молдова, рабочей группы по изучению и анализу проблем создания Евразийского союза от Центра социальной консервативной политики, а также Ассоциации предпринимателей и работодателей Молдовы. Участниками конференции характеризовалась как ежегодное мероприятие, нацеленное на анализ общественно-экономических предпосылок для интеграции Молдовы в иницируемый Россией, Казахстаном и Беларусью Евразийский союз, а также формирование конкретной организационной и юридической интеграционной базы. В 2013 г. в Кишиневе была проведена конференция «Современные интеграционные процессы: опыт и перспективы», на которой подчеркивалось, что национальная безопасность Молдовы напрямую связана с углублением сотрудничества с Таможенным (Евразийским) союзом. Следует отметить, что в Евразийском

экономическом сообществе Республика Молдова имела статус наблюдателя.

В настоящее время отношения между Молдовой и Европейским союзом регулируются Европейской политикой соседства (ЕПС), инструментом внешней политики ЕС в отношении граничащих с ним стран. Молдова стала объектом внимания в рамках проекта «Восточное партнерство» — особого восточного аспекта ЕПС. Основным стратегическим приоритетом для официального Кишинева сейчас является членство в институтах ЕС.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве представляет собой юридическую основу для взаимоотношений Республики Молдова с ЕС. Соглашение сроком на 10 лет было подписано 28 ноября 1994 г. и вступило в силу 1 июля 1998 г. Этот документ обеспечивал основу для сотрудничества в политической, коммерческой, экономической, правовой, культурной и научной областях.

Проект нового соглашения об ассоциации был парафирован обеими сторонами в 2013 г.

24 января 2011 г. Республика Молдова официально получила от еврокомиссара по внутренним делам С. Мальстрем план действий по либерализации визового режима, в частности возможности безвизового кратковременного путешествия по странам ЕС. В октябре 2013 г. Европейский совет заявил, что безвизовый режим с Молдовой может быть установлен уже в 2014 г., и 28 апреля был отменен визовый режим для обладателей биометрических паспортов.

27 июня 2014 г. состоялась церемония подписания Соглашения об ассоциации Республики Молдова и Европейского союза. Существует много противоречивых оценок этого соглашения и целесообразности его подписания. Противники Соглашения резонно указывают на неполный характер представляемой картины и приводят другие данные, свидетельствующие об ущербе, понесенном многими предприятиями вслед-

ствие вступления в силу данного документа. На фоне этого представляется полезным обратить внимание на политические особенности подписания данного документа, а также его исполнения, дав им объективную оценку. Вот лишь некоторые из них:

— текст Соглашения об ассоциации долгое время, вплоть до момента его подписания, был недоступен для ознакомления широким кругам экспертов, политиков и рядовых граждан;

— отсутствовали дискуссии и консультации с гражданским обществом о целесообразности его подписания;

— мандат парламента, подписавшего данный документ, подходил к концу. Подписание столь важного для Молдовы документа разумно было бы доверить следующему парламенту, отражающему реальные настроения населения в тот период;

— при очевидных и изначально прогнозируемых издержках, которые понесли многие молдавские экспортеры, правительство не предусмотрело ни

какой поэтапной программы внедрения Соглашения об ассоциации, не говоря уже о государственной поддержке в виде компенсации убытков.

Все перечисленные обстоятельства способствовали тому, что значительная часть населения восприняла Соглашение об ассоциации как навязанный и невыгодный Молдове документ.

Такое важное решение должно было быть принято всем обществом, путем либо референдума, либо парламентских выборов. Так или иначе, во главе угла должны стоять не виртуальные программы и кабальные обязательства перед внешними партнерами, а интересы большинства граждан Республики Молдова. В связи с этим вопрос о юридической природе Европейского союза, эволюции его правовой системы и месте Республики Молдова в этой международной организации окончательно решит укрепление позиций Молдовы на международной арене и дальнейшее развитие правового сотрудничества государств — членов ЕС.

Использованные источники

1. Языкова А. А. Республика Молдова: «европейское пограничье» // Вестник Европы. XXI век. 2013. С. 36, 56–59.

2. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1> (дата обращения: 11.02.2016).

3. Совместное коммюнике встречи президентов Азербайджана, Грузии, Молдовы и Украины. URL: <http://guam-organization.org/node/439> (дата обращения: 16.02.2016).

4. Пивовар Е. И. Постсоветское пространство: альтернативы интеграции : ист. очерк. СПб. : Алетейя, 2008.

5. План действий: Европейский союз—Республика Молдова : справ. ADEPT, 2006. URL: <http://www.e-democracy.md/files/ghid-ue-rm-ru.pdf> (дата обращения: 11.02.2016).

6. Изгаршев А. Молдавия: «евроинтеграция» стремительным домкратом... URL: http://unise.ru/first-face/aleksandr_izgarshev/moldaviya_evrointegraciya_stremitelnym_domkratom (дата обращения: 23.04.2014).



Сведения об авторе

Юрий Ильич Стародубцев (Санкт-Петербург, Российская Федерация) — заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Межрегионального института экономики и права при МПА ЕврАзЭС, кандидат юридических наук, доцент; star2007@bk.ru

About the Author

Yuri Starodubtsev (St. Petersburg, Russian Federation) — Head of the Department of Theory and History of State and Law at the Interregional Institute of Economics and Law at the EurAsEC IPA, Ph.D. in Law, Assistant Professor; star2007@bk.ru

В. А. Томсинов

Украинский кризис и международный правопорядок

Аннотация: В статье рассматривается украинский кризис с позиции существующего международного правопорядка и дается оценка современного международного права с точки зрения украинского кризиса.

Ключевые слова: украинский кризис, международное право, геополитика.

V. Tomsinov

Ukrainian Crisis and International Legal Order

Summary: The article is devoted to consideration of the Ukrainian crisis from the position of the existing international legal order and the assessment of contemporary international law from the point of view of the Ukrainian crisis.

Keywords: Ukrainian crisis, international law, geopolitics.

Понятие «украинский кризис» часто используется в статьях и книгах, посвященных трагическим событиям, терзающим в последние годы Украину. Оно является, конечно, слишком общим и условным, но более адекватный термин для обозначения разрушительных процессов, происходящих в настоящее время на Украине, придумать трудно. Уж слишком необычный феномен представляют собой эти процессы.

По своей глубинной сущности украинский кризис является прежде всего цивилизационным, социокультурным и мировоззренческим. Украинская часть русской цивилизации превратилась в общность, спаянную ненавистью ко всему русскому, стала в высшей степени враждебной по отношению к русской нации, и с точки зрения интересов русской цивилизации это невозможно оценить иначе как *самую большую катастрофу после распада СССР*.

Вместе с тем нельзя не видеть, что украинский кризис — это еще и очередное проявление конфликта геополити-

ческого характера между Россией и Западом, влекущего за собой переустройство международного правопорядка.

Не вся подоплека данного геополитического конфликта видна и понятна. Не все мотивы и устремления, движущие силами, которые его вызвали, объяснимы с позиции разума. Многие факторы постигшей Украину государственной катастрофы уходят своими корнями в прошлое. Но общий смысл возникшего на территории Украины геополитического конфликта вполне ясен. Произошедший в Киеве в конце февраля 2014 г. государственный переворот, в результате которого был отстранен от власти законно избранный президент, позволил создать на Украине самое проамериканское и антироссийское правительство из всех действовавших в этой стране со времени обретения ею государственной независимости. Данный факт признается очевидным влиятельными западными аналитическими центрами и авторитетными политологами США.

Дж. Фридман, основатель и директор частной разведывательно-аналитической организации «Стретфор» (Strategic Forecasting Inc.), отмечает в своей статье «Взгляд за пределы Украины»: «Соединенные Штаты в настоящее время имеют прозападное правительство на Украине. Если это правительство продолжит существовать и укрепляться, позиция России станет полностью оборонительной, и Москва лишится положения, представляющего угрозу» [1].

Оценки кризисной ситуации на Украине как нового геополитического столкновения западного мира с Россией начали появляться на страницах западных журналов и газет в конце 2013 г. После воссоединения Крыма с Россией они стали преобладающими. При этом все аналитики сходятся во мнении, что возникшее по поводу Украины противостояние Запада и России будет продолжаться долго и приведет к серьезному изменению расстановки сил на мировой арене.

К. Б. Канат, преподаватель политических наук в Университете штата Пенсильвания, опубликовал в турецкой газете «Daily Sabah» (от 17 марта 2014 г.) статью с примечательным названием «Украинский кризис как новая шахматная доска глобальной геополитики», в которой заявил, что кризис на Украине «не только сталкивает западные державы и Россию лицом к лицу в Крыму, но также становится глобальной шахматной доской, на которой глобальные державы ведут свою игру... Кризис и его последствия будут основным фактором, определяющим будущее глобальной геополитики» [2].

Изменения в расстановке сил на мировой арене всегда отражались на состоянии международного права, вся история которого свидетельствует, что его название «международное», или, что точнее, «межгосударственное», носит весьма условный характер. Пространство действия этого права никогда не включало весь мир, все народы, все государства, но ограничивалось лишь

сферой отношений между вполне зрелыми государственными организациями. Все страны так или иначе участвовали в формировании нормативной и доктринальной системы международного права, но определяющую роль в международном правотворчестве и, соответственно, в становлении и развитии международного правопорядка всегда играла узкая группа наиболее сильных государств, для обозначения которых в русском языке есть удачное слово — «держава». Такие государства действительно являются *державными* в своих руках судьбы мира, и конечно, именно на них *держится* международный правопорядок. Экономические, политические, культурные интересы государств-держав не могут не сталкиваться. Баланс этих интересов и кладется, как цементирующий раствор, в основание международного правопорядка.

Особенностью украинского кризиса является то, что составляющий его содержание конфликт затронул в той или иной мере целый ряд основополагающих начал и доктрин международного права: принцип суверенного равенства государств, территориальной целостности, право народа на самоопределение, принцип неприменения силы или угрозы силой в международных отношениях, принцип невмешательства во внутренние дела государств и др. При этом данный кризис предельно ясно показал, что в условиях, когда геополитический конфликт между государствами разворачивается на территории третьего государства вышеуказанные принципы международного права приобретают новые смыслы, вследствие чего прежние, устоявшиеся, их толкования утрачивают свое значение.

При отсутствии между государствами конфликта, сильно ущемляющего их жизненно важные интересы, нарушение одним из них принципа невмешательства во внутренние дела государств может быть предотвращено или устранено с помощью обыкновенных протестов или заявлений. Однако если такие нару-

шения международного права случаются в условиях геополитической борьбы, в которой ставкой является выживание государства, его будущее существование, то обычные механизмы их устранения, предусмотренные международно-правовыми документами в расчете на стабильную ситуацию, совершенно не работают. В таких ситуациях более эффективным оказывается действие государственной власти по принципу талиона: *если невозможно предотвратить вмешательство какого-либо государства во внутренние дела другого государства, прекратить поддержку им той или иной политической группировки, то такую деятельность следует уравновесить аналогичным вмешательством и поддержкой противоположной политической группировки.*

Поэтому представляется целесообразным дополнить устоявшуюся систему норм, принципов, процедур международного права, предполагающих стабильное состояние международных отношений, совокупностью норм, принципов, процедур, специально предназначенных для применения в конфликтных ситуациях. Иными словами, в современных условиях интересы поддержания стабильного международного правопорядка требуют, чтобы наряду с ординарным международным публичным правом существовало *экстраординарное международное публичное право.*

Украинский кризис не только высвечивает реальное состояние современного международного права, показывая его слабости, пробелы, недостатки, противоречия, но и дает понять, в каком направлении оно должно развиваться, чтобы сохранить свою значимость в регулировании международных отношений.

Механизмы вмешательства западных держав во внутренние дела других государств постоянно совершенствуются. В последнее десятилетие распространилась практика использования для вооруженной интервенции военных специалистов, нанятых не государ-

ством, а частными коммерческими компаниями. Применяется и масса других уловок, чтобы скрыть фактическую агрессию одного государства против другого.

Международное право просто не успевает предусмотреть подобные хитрости. И никогда не будет успевать. Украинский кризис предельно ясно демонстрирует: *необходима смена технологии развития международного права, его нормы и принципы должны соответствовать реалиям международных отношений.* Но при этом нельзя устанавливать это соответствие искусственным путем.

Как известно, одним из главных принципов современного международного права является принцип суверенного равенства государств. Он определяет статус государств как самостоятельных игроков на мировой арене. Будучи равными в качестве субъектов международного права, государства не равны во всех других отношениях. Возникает противоречие, которое чаще всего разрешается вмешательством более сильного государства во внутренние дела государства более слабого.

Современное международное право признает вмешательством во внутренние дела государств множество различных действий, налагая запрет на их совершение. Однако немало таких действий государствами регулярно осуществляется. Почему? Да потому что они воплощают собой вполне естественную для любого нормального государства политику. Если какое-либо государство имеет возможность подчинить себе другое государство, причем исключительно мирными средствами, почему оно должно упускать такую возможность? Лоббизм в одних правовых системах считается правонарушением, а в других он признается в качестве законного действия, совершаемого, правда, при соблюдении определенных, установленных законом условий.

Декларация о принципах международного права, касающихся друже-

ственных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., запрещает государству или группе государств «вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела любого другого государства». Согласно ее положениям «вооруженное вмешательство и все другие формы вмешательства или всякие угрозы, направленные против правосубъектности государства или против его политических, экономических и культурных основ являются нарушением международного права».

Названная декларация также устанавливает: «Ни одно государство не может ни применять, ни поощрять применение экономических, политических мер или мер любого иного характера с целью добиться подчинения себе другого государства в осуществлении им своих суверенных прав и получения от этого каких бы то ни было преимуществ. Ни одно государство не должно также организовывать, разжигать, финансировать, подстрекать или допускать подрывную, террористическую или вооруженную деятельность, направленную на насильственное свержение строя другого государства, равно как и способствовать ей, а также вмешиваться во внутреннюю борьбу в другом государстве».

Применение силы, имеющее целью лишить народы их национальной самобытности, является нарушением их неотъемлемых прав и принципа невмешательства.

Каждое государство обладает неотъемлемым правом выбирать себе политическую, экономическую, социальную и культурную систему без вмешательства в какой-либо форме со стороны какого бы то ни было другого государства».

В приведенном перечне есть, как видим, и запрет государству применять или поощрять «применение экономических, политических мер или мер любого иного характера с целью добиться под-

чинения себе другого государства в осуществлении им своих суверенных прав и получения от этого каких бы то ни было преимуществ». Но разве практика международных отношений не свидетельствует о том, что действия, объявленные в этой статье запрещенными, являются для многих государств скорее нормой поведения, нежели нарушением правил?

С другой стороны, норма, запрещающая государствам применять силу для лишения народов их национальной самобытности или препятствовать выбору народами политической, экономической, социальной и культурной системы, в современных условиях явно приобретает все большее значение. Соответственно, ее надо развивать, совершенствовать.

Пример Украины показывает, что держава, стремящаяся силой лишить народ в другом государстве его национальной самобытности, чаще всего действует через посредство внутригосударственной власти. В этом случае нет открытых проявлений вмешательства одного государства во внутренние дела другого государства, но в скрытой форме оно явно имеет место. Президент Института международного права Р. Мюллерсон именно так оценивает политику США по отношению к Украине: «Когда в Киеве начались массовые протесты в ответ на отказ подписать соглашение об ассоциации с Евросоюзом, это могло оставаться внутренним делом Украины. Но представители западных государств, возмущенные тем, что украинский президент их “кинул”, отвергли один из краеугольных принципов мировой политики — невмешательство во внутренние дела других государств. Аберрация сознания сегодня столь сильна, что на Западе очень многие, включая представителей власти, искренне не понимают: визиты официальных лиц США и Евросоюза на Майдан с обещаниями поддержки противоречили международному праву. Не говоря уж о том, что компромиссы стали невозможны, поскольку

сторонники революции уверовали, будто внешние державы сделают все ради их победы, хотя ожидавшийся масштаб зарубежной помощи был преувеличенным. Любые договоренности о справедливом распределении власти, которые часто оказываются единственным способом избежать конфронтации в исторически, этнически и культурно разделенном украинском обществе, оказались исключены. В годы холодной войны большинство экспертов и государств, по крайней мере на словах, признавали принцип невмешательства. И когда Вашингтон и Москва все же участвовали в событиях, происходивших «на заднем дворе» друг у друга, они делали это тайно, под прикрытием, а не демонстрировали явное взаимное неуважение. Теперь многие считают данный принцип устаревшим» [3, с. 86–87].

Принципы неприменения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях, невмешательства во внутренние дела государств, территориальной целостности государств и подобные им призваны защищать государства от гибели в результате противоправных действий других государств. Исторический опыт свидетельствует, однако, что главный субъект международного права одновременно является чрезвычайно уязвимым. Он беззащитен перед внутренними пороками, способными вызвать революционную бурю, которая, если соединится с внешними разрушительными воздействиями, может буквально в несколько дней сокрушить государственный организм. Уязвимо государство и для воздействия на него разрушительных внешних сил. С этой точки зрения особую опасность для него представляют конфликты цивилизационного и геополитического характера.

Геополитические конфликты между государствами чаще всего сопровождаются нарушениями норм и принципов международного права. Конфликтующие стороны в своих действиях, как правило, ориентируются только на собственные интересы и, если не могут от-

стоять их или реализовать в соответствии с устоявшимся международным правопорядком, легко выходят за его рамки. Украинский кризис не является исключением из этого правила. «Мы наблюдаем тревожное размывание принципов неприменения силы и невмешательства во внутренние дела государств, — сетует Р. Мюллерсон. — Соревнование России и Запада за Украину напоминало борьбу между европейскими империями за Африку в XIX веке. Неужели страны НАТО не понимают, что Китай или Россия могут также прибегнуть к манипуляциям из их арсенала? Но это явно не арсенал международного права» [3, с. 88].

Опыт геополитических конфликтов второй половины XX — начала XXI в. показывает, что участвующие в них государства, преследуя в первую очередь собственные интересы и допуская нарушения международного права, тем не менее не отказываются от него, вполне признают его ценность и нередко даже состязаются между собой в демонстрации уважения к его принципам и нормам. Международное право используется в таких случаях не по своему прямому назначению, т. е. для достижения компромисса, разрешения конфликта между государствами и стабилизации международных отношений, а в качестве *инструмента идеологической борьбы*.

Подобное отношение к международно-правовым принципам и доктринам является особенно характерным для США, чьи руководители на протяжении двух последних десятилетий регулярно затевают авантюры, подрывающие международный правопорядок. Достаточно вспомнить военную операцию НАТО против Югославии в 1999 г., вторжение в 2003 г. войск США и их союзников в Ирак с последующей оккупацией этой страны, войну США вместе с НАТО против Ливии в 2011 г. и т. д.

Так называемый украинский кризис отчетливо демонстрирует ту же закономерность: вмешательство США во внутренние дела ослабленного, разьедаемого коррупцией украинского государства

окончательно нарушило исторически сложившееся, существовавшее более двух десятилетий равновесие политических сил в этой стране, подтолкнуло киевские власти к развязыванию в стране гражданской войны, ускорило дальнейшее разрушение самостоятельной украинской государственности, возникшей в результате крушения СССР в начале 1990-х гг.

Действия США и их европейских союзников в нынешнем украинском кризисе есть продолжение той политической линии, которая настойчиво, невзирая на любые нарушения международного права, проводилась ими в названных выше случаях, которые *являлись не просто военными интервенциями против суверенных государств, но одновременно и операциями, направленными на реформирование международно-правового порядка, приспособление международного права к интересам США.*

Именно эти операции, представляющие собой периодически совершаемые западными юристами-международниками манипуляции с нормативной и доктринальной основой международного права, несут в себе самую большую опасность для международного правопорядка. Грубое нарушение Соединенными Штатами международно-правовых норм и принципов причиняло бы намного меньший ущерб человечеству, если бы оно признавалось таковым, если бы не прилагались разного рода юридическими комиссиями или отдельными западными правоведами настойчивые усилия представить допущенные США очевидные, вопиющие беззакония вполне легитимными.

Превращая нормативный и доктринальный материал международного права из инструмента поддержания стабильного порядка в международных отношениях в совокупность чисто идеологических, пропагандистских догм, прикрывающих произвол сверхдержавы по отношению к другим государствам, США лишают его юридического авторитета. Недаром в последние два десяти-

летия все чаще при обсуждении проблем международного права возникает вопрос, является оно настоящим правом или нет.

В цепи событий, составивших украинский кризис, определяющим звеном стал государственный переворот, совершенный в Киеве в феврале 2014 г. Без этого события был бы невозможен выход Крыма из состава Украины в том виде, как он произошел в марте того же года.

Многие факты, особенно те, которые касаются механизма принятия важнейших государственных решений, убедительно свидетельствуют, что Украина в результате государственного переворота 21–22 февраля 2014 г. утратила свой государственный суверенитет. Это означает, что все области Украины, Автономная Республика Крым и Севастополь оказались, по существу, в другом политическом образовании, которое не имело признаков полноценного, самостоятельного государства. Причем население украинских областей и Крымского полуострова даже не спросили, желает ли оно жить в таком политическом образовании.

Воссоединение Крыма с Россией принадлежит к таким случаям в практике международных отношений, для юридической оценки которых необходимо аналитическое исследование целого ряда основополагающих принципов, институтов и проблем международного права и прежде всего права народа на самоопределение, условий и способов его реализации, его соотношения с принципом территориальной целостности государств, проблемы сепарации, юридической природы независимости и суверенитета и т. д. [4] Но методика этого исследования должна учитывать природу международного права и особенности существующего в настоящее время международного правопорядка.

Те, кто определяет воссоединение Крыма с Россией как явное нарушение международного права или как событие, противоречащее международному праву, не задаются весьма простым

вопросом: *какое международное право было нарушено воссоединением Крыма с Россией?*

В устройстве международного сообщества, в сфере международной политики, в раскладе сил между государствами в последнюю четверть века произошли коренные перемены. Самой главной из них стало исчезновение вследствие распада советской империи дуалистического, двуполярного мира, вращавшегося вокруг двух сверхдержав — СССР и США, каждая из которых воплощала к тому же и особый социально-экономический и политический строй (социализм и капитализм). Вместо этого удивительного мира в начале 1990-х гг. возник другой — однополярный, с единственной сверхдержавой. Эта перемена не могла не отразиться на международном праве.

В своем поведении на мировой арене ведущие мировые державы всегда исходят из собственных интересов, что особенно отчетливо проявляется в моменты острых международных кризисов¹. Одновременное присутствие на мировой арене двух сверхдержав, обладавших ядерным оружием и, соответственно, возможностью несколько раз уничтожить друг друга (как, впрочем, и вообще все живое на Земле), заставляла каждую из них ограничивать свои притязания определенными рамками, установленными международным правом, придерживаться принципов мирного сосуществования, суверенного ра-

венства государств, их невмешательства во внутренние дела друг друга, неприкосновенности силы или угрозы силой, нерушимости государственных границ, территориальной целостности. Названные принципы составляли главное содержание международного права эпохи дуалистического мироустройства, двуполярного мира. Превалирующие в настоящее время юридические оценки произошедшего в марте 2014 г. воссоединения Крыма с Россией даются, как правило, с позиции именно этого международного права².

Но после распада СССР и утверждения США в качестве единственной сверхдержавы, которая к тому же стремится проводить свои интересы вопреки сложившимся нормам и традициям международного правопорядка, состояние международного права претерпело качественные изменения. Специалист по американской внешней политике и международным отношениям профессор колледжа Колорадо Д. Хендриксон в статье «К универсальной империи: опасное стремление к абсолютной безопасности (односторонние действия США и доктрина превентивной войны)», опубликованной в 2002 г., следующим образом охарактеризовал новую ситуацию на мировой арене, возникшую в 1990-е гг.: «Ни в какое время за последние 50 лет Соединенные Штаты не стояли в таком антагонизме как к первичным нормам, так и к центральным институтам международного сообщества. Причину нетрудно обнаружить. Эти правила и институты передают простое послание (massage) администрации Буша: посредством права вы не сможете делать то, что хотите делать (вторгаться в Ирак, затевать превентивные войны и т. д.). Следовательно, эти нормативные и институциональные

¹ Так, рассказывая о Карибском кризисе во взаимоотношениях СССР и США, который возник в октябре 1962 г. вследствие размещения советских ракет на Кубе, американский дипломат Д. Ачесон (*Dean Gooderham Acheson*, 1893–1971), занимавший пост государственного секретаря в период второго президентства Трумэна, пояснял позицию своей страны следующими весьма примечательными в этом плане словами: «Власти, положению и престижу Соединенных Штатов был брошен вызов со стороны другого государства; а право просто не имеет дела с такими вопросами высшей власти — власти, которая близко стоит к источникам суверенитета. Я не могу поверить, что существуют принципы права, по которым мы должны допустить уничтожение нашего образа жизни» (Acheson D., Chayes A., Wright Q. *The Cuban Quarantine* // *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921–1969)*. 1963. Vol. 57. Law and Conflict: Changing Patterns and Contemporary Challenges. P. 14).

² В качестве примера такого всецело догматического подхода к юридической оценке воссоединения Крыма с Россией можно назвать недавно изданную книгу Т. Гранта с весьма примечательным названием: «Агрессия против украинской территории» (Grant Th. D. *Aggression Against Ukraine Territory, Responsibility, and International Law*. New York, 2015).

ограничения должны быть унижены и опорочены администрацией как мощи прошлой эпохи» [5].

Не встречая в мире преград своим эгоистическим устремлениям, США стали подчинять международное право исключительно собственным интересам, превращая его в идеологическую систему, оправдывающую любые их внешнеполитические действия, в том числе открытое вмешательство во внутренние дела других государств. При этом в качестве главных оснований для интервенции в иностранные суверенные государства стали выдвигаться такие поводы, как защита прав человека, спасение или создание демократического строя, борьба с терроризмом и т. д. Профессор международных отношений Бирмингемского университета Н. Вилер следующими словами оценил данную тенденцию во внешней политике США: «Отнюдь не стремясь изменить общие правила применения силы, Америка добивается освобождения себя от них, одновременно требуя особого права вмешиваться, чтобы защитить Соединенные Штаты от опасностей, связанных с глобальным терроризмом» [6].

В результате сформировались контуры нового международного правопорядка, соответствующего характеру однополярного мира, с одним государством-сверхдержавой и предполагающего более широкие возможности для вмешательства США во внутренние дела других государств. В данном контексте по-новому стали толковаться такие основополагающие для любой правовой системы понятия, как «законность» и «легитимность». Незаконные с точки зрения традиционного международного правопорядка действия государств начали признаваться легитимными, если нарушения международно-правовых норм совершались под предлогом, например, защиты населения какой-либо территории от грубых посягательств на права человека.

В качестве явления, отразившего эту тенденцию, следует назвать в первую

очередь события, связанные с выходом Косово из состава Сербии, — так называемый косовский прецедент. Косовские албанцы не имели никаких шансов на реализацию права на самоопределение путем выхода из состава Сербии и образования собственного государства, если бы их не поддержали США и ведущие западноевропейские державы, а НАТО не провела бы с 24 марта по 10 июня 1999 г. военную операцию против Югославии. Затеянная без соответствующего мандата ООН, эта операция свелась в основном к бомбардировке военных и гражданских объектов на территории Сербии, и в частности в ее столице — Белграде. Однако в официальном документе под названием «Косовский доклад: конфликт. Международный ответ. Выученные уроки», составленном независимой международной комиссией по Косово, которая была создана по инициативе премьер-министра Швеции Х. Й. Перссона и одобрена Генеральным секретарем ООН К. Аннаном, она была представлена оправданной с точки зрения интересов поддержания международного правопорядка.

«Комиссия делает вывод, — говорилось в начале указанного доклада, — что военная интервенция НАТО была *незаконной, но легитимной* (выделено мною. — В. Т.). Она была незаконной, потому что не получила предварительного одобрения от Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Несмотря на это, Комиссия считает, что интервенция была оправдана тем, что все дипломатические средства были исчерпаны, и потому что интервенция имела своим результатом освобождение большинства населения Косово от длительного периода угнетения под сербским правлением» [7].

Тема легитимности не является новой для международного права, но в последние два десятилетия она, безусловно, привлекает к себе повышенный интерес правоведов и политологов, специалистов в области международных отношений. До этого публикации на данную

тему появлялись довольно редко, но с начала 1990-х гг. их поток стал нарастать. В последнее десятилетие ежегодно выходят десятки книг и статей о легитимности в международном праве, содержании и смысле этого принципа, его соотношении с принципом законности. Такое большое внимание к одной из важнейших проблем международного права не может быть случайным. После распада СССР международный правопорядок переживает критические времена: в нем происходят коренные перемены, и если определять их как революцию, то правильнее будет сказать, что сущность перемен в современном международном праве составляет *революция легитимности*. По словам американского политика и журналиста Р. Кагана, «борьба за то, чтобы определить и получить международную легитимность в эту новую эпоху, может оказаться среди критических противостояний нашего времени в некотором смысле так же значимой в определении будущей международной системы и места Америки в ней, как и любой чисто материальной меры власти и влияния» [8].

Слова «*legitimasu*» (легитимность) и «*legality*» (законность) имеют общий корень, и смыслы их не могут не совпадать, однако сам факт употребления двух этих понятий показывает, что они отличаются одно от другого по своему содержанию и значению.

Легитимность имеет более объемное содержание по сравнению с законностью, но, согласно логике, не может не включать в себя законность, т. е. не может быть *легитимностью беззакония*. Иначе получается бессмысленность, и понятие легитимности обесценивается. Авторы «Косовского доклада» своим заявлением о том, что «военная интервенция НАТО была незаконной, но легитимной», полностью отделили эти понятия одно от другого³: они признали легитимным действие совершенно не-

законное, а значит, использовали определение «*legitimate*» не в качестве термина с богатым содержанием и смыслом, но всего лишь как ширму, прикрывающую беззаконие — действие, характеризующееся определением «*illegal*».

Между тем, если понятие легитимности не использовать в качестве ширмы для творимого на международной арене беззакония, а применять его для оценки международных событий, в частности для характеристики ситуации, возникающей в случае реализации тем или иным народом права на самоопределение путем выхода его из состава государства, то оно сыграет в высшей степени положительную роль при разрешении международных споров.

Международные организации и нормы международного права даже в условиях стабильности в международных отношениях не всегда способны выполнять ту функцию, к которой призваны. Нормативное содержание международного права в силу особенностей своего формирования всегда имеет пробелы и страдает от противоречий. Поэтому при выработке юридической оценки тех или иных событий часто приходится обращаться не к букве, а к духу международного права, прибегать к толкованию международно-правовых норм, искать юридические аргументы в практике Международного Суда ООН и в практических случаях, аналогичных тому, для которого ищутся аргументы.

Но как бы то ни было, полного соответствия той или иной ситуации или какого-либо действия государства конкретным нормам международного права чаще всего не бывает.

Еще менее способно международное право выполнять свою функцию в периоды острого кризиса в международных отношениях. В условиях, когда законность того или иного действия государства невозможно обосновать полностью или хотя бы частично, на помощь приходит понятие легитимности, которое

³ «Косовская дилемма раскрыла нежелательный разрыв между легитимностью и законностью», — отметил в своей статье, посвященной антитеррористиче-

ским войнам, Р. Фальк (Falk R. The Great Terror War. Moreton-in-Marsh, 2003. P. XVI).



опирается на нормы не только права, но и морали, а также на практику разрешения международных споров, правосознание, труды правоведов-международников, мнение влиятельных в мировом сообществе политических группировок.

Важно также отметить, что события, подобные воссоединению Крыма с Россией, можно по-настоящему понять, если на них объективно смотреть не только с точки зрения международного права, моральных ценностей, политической обстановки, но и с позиции геополитических интересов России, Украины и ведущих мировых держав.

Именно такой, предельно широкий, взгляд на международные события предполагает применение для их оценки понятия легитимности. *Однако для того чтобы оно стало использоваться в международном сообществе не в качестве ширмы, прикрывающей беззаконие, а как принцип или критерий, позволяющий дать всестороннюю — как юридическую, так и политическую, и моральную — оценку действиям государств, необходимо ограничение гегемонии США на мировой арене. Именно она является в настоящее время главным препятствием на пути развития такого международного права, которое соответствовало бы реалиям современного мира.*

Это обстоятельство вполне сознается ведущими западными юристами-международниками, политологами и публицистами. «Основной проблемой для сегодняшнего международного сообщества можно считать необходимость приспособления антигегемонистских принципов к новым реалиям преобладания США. Может легитимность быть переформатирована в таком контексте? Необходимым условием морального консенсуса должен быть такой результат, чтобы ни один субъект, каким бы могущественным он ни был, не мог постоянно навязывать свою волю... В этом плане могущество Соединенных Штатов представляет собой, возможно, фундаментальную проблему для совре-

менной практики легитимности» [9], — рассуждает Я. Кларк.

В чем конкретно заключается данная проблема, ясно показало воссоединение Крыма с Россией. Это событие, безусловно, должно было подвергнуться тщательному и вдумчивому юридическому анализу специалистов и оценено ими прежде всего с точки зрения международного права — в соответствии с критериями как *законности*, так и *легитимности*. Вместо этого была развернута широкомасштабная пропагандистская кампания, выставившая Российское государство агрессором, а добровольное вхождение Крыма в Российскую Федерацию — обыкновенной аннексией.

Сложнейший и интереснейший случай осуществления права народа на самоопределение путем сецессии — выход Крыма из состава Украины — мог стимулировать развитие международного права, способствовать его обновлению и обогащению множеством новых идей. Вместо этого данный случай сыграл весьма печальную роль: показал, в каком плачевном состоянии находятся мировое сообщество, международный правопорядок и международное право. Последнее перестало пользоваться каким-либо уважением со стороны ведущих мировых держав, выступавших на протяжении ряда столетий главными движущими силами его поступательного развития.

Нормальное состояние международного права невозможно без постоянно действующих механизмов для совершенствования его норм, принципов и доктрин. Такие механизмы всегда предполагают свободные дискуссии между правоведом различных государств по международно-правовым проблемам, совместный поиск государствами оптимального с точки зрения международного права способа разрешения того или иного геополитического конфликта, достижение компромисса в юридической оценке тех или иных международных событий. Украинский

кризис стал убедительным свидетельством полной атрофии в практике международных отношений жизненно необхо-

димых для международного права механизмов согласования противоположных геополитических интересов.

Использованные источники

1. Friedman G. Borderlands: The View Beyond Ukraine // Stratfor. Geopolitical Weekly. 2014. June 10. URL: http://www.stratfor.com/weekly/borderlands-view-beyond-ukraine?utm_source=freelist-.

2. Kanat K. B. The Ukrainian Crisis as a New Chessboard of Global Geopolitics // Daily Sabah. 2014. March 17. URL: <http://www.dailysabah.com/columns/kilic-bugra-kanat/2014/03/17/the-ukrainian-crisis-as-a-new-chessboard-of-global-geopolitics>.

3. Мюллерсон Р. Два мира — два права? Геополитика под прикрытием законности и морали // Россия в глобальной политике. 2014. № 2. С. 86–95.

4. Томсинов В. А. «Крымское право», или Юридические основания воссоединения Крыма с Россией. М. : Зерцало-М, 2015, 2016. 132 с.

5. Hendrickson D. C. Toward Universal Empire: The Dangerous Quest for Absolute Security // World Policy Journal. 2002. Vol. 19. No. 3. P. 5.

6. Wheeler N. J. The Bush Doctrine: The Dangers of American Exceptionalism in Revolutionary Age // Asian Perspective. 2003. Vol. 27. No. 4. P. 212.

7. The Kosovo Report. Conflict. International Response. Lessons Learned. The Independent International Commission on Kosovo. Oxford, 2000. P. 4.

8. Kagan R. Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order. New York, 2004. P. 108.

9. Clark I. Legitimacy in International Society. New York, 2005. P. 170.

Сведения об авторе

Владимир Алексеевич Томсинов (Москва, Российская Федерация) — заведующий кафедрой истории государства и права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор; tomsinov@yandex.ru

About the Author

Vladimir Tomsinov (Moscow, Russian Federation) — Head of the Department of history of state and law of law faculty of M. V. Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law, Professor; tomsinov@yandex.ru

Е. А. Сахончик

Сравнительный анализ законодательной базы по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин в Содружестве Независимых Государств

Аннотация: В статье предоставлен сравнительный анализ национального законодательства государств — участников МПА СНГ на предмет соблюдения положений как модельного закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», так и международных стандартов в области обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин.

Ключевые слова: бизнес, Всемирный банк, государство, доход, женщины, законодательство, модельный закон, мужчины, насилие, ограничения, право, равноправие, труд.

A. Sakhonchik

Comparative Analysis of the Legal Frameworks in Ensuring Equal Rights and Opportunities for Men and Women in the Commonwealth of Independent States

Summary: The current article provides a comparative analysis of the IPA CIS on the subject of compliance with the provisions of both the model law and international standards in the field of equal rights and opportunities for men and women.

Keywords: business, equality, income, legislation, men, model law, restrictions, right, state, violence, women, work, World Bank.

Модельное законодательство МПА СНГ

Актуальность модельного законодательства на пространстве Содружества Независимых Государств во многом обусловлена ускоренным развитием региональной интеграции и целесообразностью объединения ее участников в общее правовое поле в соответствии с международными нормами. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств является основным законодательным органом, разрабатывающим модельные законы рекомендательного характера с целью совершенствования и гармонизации национального законо-

дательства государств — участников СНГ. При этом парламенты стран-участниц могут самостоятельно определять, в какой степени руководствоваться модельными законами при разработке национальной правовой базы.

За время работы МПА СНГ были приняты десятки модельных законов в различных сферах. Модельный закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» принят на двадцать шестом пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 26-11 от 18 ноября 2005 г.). Качественные и количествен-

ные данные доклада Всемирного банка «Женщины, бизнес и закон — 2016», собранные на основе анализа национальных законодательных актов государств — участников МПА СНГ, использованы в данной статье для проведения

сравнительного анализа соблюдения положений модельного закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и международных стандартов в области гендерного равенства.

Дискриминация по признаку пола

Конституция, как известно, является основным законом государства. В конституциях всех государств — участников МПА СНГ присутствуют положения о равенстве, однако в четырех из них — Азербайджанской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины — нет указаний на недопустимость гендерной дискриминации. В то же время согласно

модельному закону «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» проведение политики либо совершение иных действий, ставящих мужчин и женщин в неравное положение по признаку пола, считается дискриминацией и подлежит устранению в предусмотренном данным законом порядке [1, ст. 3].

Гарантии равных избирательных прав и доступа к государственной службе

В статье 8 модельного закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» определены равные права и свободы для мужчин и женщин при формировании государственных органов власти [1, ст. 8], однако ни одна из стран — участниц МПА СНГ не обеспечивает квот для женщин в парламентах, при подготовке списков кандидатов в местные органы самоуправления или корпоративные советы. Лишь в Республике Армения и Кыргызской Республике гарантируют представительство женщин в списках кандидатов на национальные выборы в 20% и 30% соответственно [2].

По последним аналитическим данным проекта Всемирного банка «Женщины, бизнес и закон», среди судей Конституционного Суда Республики Молдова нет женщин. В подобных ситуациях согласно статье 8 модельного закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» [1] система квот

может быть введена как временная мера и затем отменена при достижении сбалансированного представительства мужчин и женщин как в государственных и местных органах управления, так и в конституционных судах. На сегодня число женщин-судей в конституционных судах Российской Федерации, Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Украины составляет менее 20% от общего количества судей (рис. 1).

Что касается разрешения мелких гражданских споров, то, например, в национальном законодательстве Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Украины не упоминается о наличии соответствующих судебных ведомств или ускоренных процедур. В Российской Федерации предусмотрено наличие института мировых судей [3]. В Республике Казахстан в 2014 г. приняты поправки (Закон РК «О внесении изменений и дополнений



Рис. 1. Судьи в конституционных судах

Источник: по данным доклада Всемирного банка «Женщины, бизнес и закон — 2016» [6]

в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшего упрощения отправления правосудия, снижения бюрократических процедур») в Гражданский кодекс, предусматривающие ускоренную процедуру по разрешению мелких исков [4].

Как правило, процедуры рассмотрения в судах мелких тяжб упрощены, стоимость доступна, процесс разрешения протекает ускоренно. Такие условия обычно выгодны для малого и частного бизнеса, владельцами которого нередко являются женщины.

Кыргызская Республика является единственным государством — участ-

ником МПА СНГ, конституция которого позволяет гражданам страны основывать юридически признаваемые суды старейшин на нормах обычного права и традициях [5]. Однако при этом важно помнить, что поведение граждан и решения, принимаемые на основе норм обычного права, традиций и культуры, не должны противоречить нормам международного права, так как это в соответствии со статьей 3 модельного закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» «рассматривается как препятствие в осуществлении гендерного равенства и как элемент гендерной дискриминации» [1, ст. 3].

Доступ к финансовым ресурсам

Развитие предпринимательской деятельности напрямую связано с возможностями доступа как к государственным, так и к частным системам финансирования. Однако гендерная дискриминация в сфере доступа к кредитам законодательно не запрещена в Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Россий-

ской Федерации, Республике Таджикистан и Украине, что повышает риск негарантированности равноправного доступа женщин и мужчин к экономическим ресурсам, предусмотренного статьей 9 модельного закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». Кроме того, ни в одном на-

циональном законодательстве государств — участников МПА СНГ нет запрета на дискриминацию по признаку семейного положения в доступе к финансам. Для сравнения: законодатель-

ство более трети стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) не допускает дискриминацию по признаку семейного положения в доступе к финансам [6].

Распоряжение имуществом и уход за детьми

В национальном законодательстве всех государств — участников МПА СНГ женщине и мужчине, состоящим в браке, предоставляются равные права в распоряжении имуществом. Более того, в законах данных государств, в отличие от законодательства многих других стран мира, предусмотрена необходимость взаимного согласия супругов при совместном управлении общим имуществом.

Наряду с указанным гарантированным правом в государствах — участниках МПА СНГ предоставляются государственные услуги по уходу за детьми и в сфере бесплатного обязательного начального образования, что является одной из лучших мировых законодательных практик. Более того, в национальном законодательстве каждой из стран-участниц закреплена обязанность правительства предоставлять родителям пособия по уходу за детьми, как правило, не облагаемые налогом.

В Республике Казахстан женщине в период отпуска по беременности и родам работодателя обязаны платить 100% заработной платы. В Кыргызской Республике работодатель такую финансовую ответственность частично делит с государством. В Азербайджанской Республике, Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Молдова, Российской Федерации, Республике Таджикистан и Украине правительство несет полную ответственность за финансирование отпуска женщин по беременности и родам. Помимо отпуска по беременности и родам, предоставляемого матерям, в законодательстве всех государств — участников МПА СНГ предусмотрен отпуск по уходу за детьми для одного из родителей, но в Республике Армения, Республике Казахстан и Кыргызской Республике данный вид отпуска не оплачивается.

Гарантии прав и равных возможностей мужчин и женщин в социально-трудовых отношениях

В сфере семейных отношений и воспитания детей женщины и мужчины в государствах — участниках МПА СНГ пользуются относительным равноправием. Большинство различий по признаку пола наблюдается в области социально-трудовых отношений, где женщины сталкиваются с ограничениями на трудовую занятость.

Список запрещенных профессий для женщин в странах бывшего СССР ведет свою историю с советских времен. После распада СССР в 1991 г. он претерпел изменения в каждом из новых суверен-

ных государств. Например, в настоящее время в Азербайджанской Республике женщинам запрещено трудоустроиваться в 38 отраслях, в том числе по 70 профессиям и видам занятий в области металлопромышленности [7]; в Республике Казахстан женщины не смогут получить работу в 25 рабочих отраслях (в одной лишь геологоразведке — по 33 профессиям [8]; в Республике Молдова — в 29 отраслях [9], причем только в пищевой промышленности насчитывается около 60 запрещенных для женщин профессий и видов занятий; в Республике

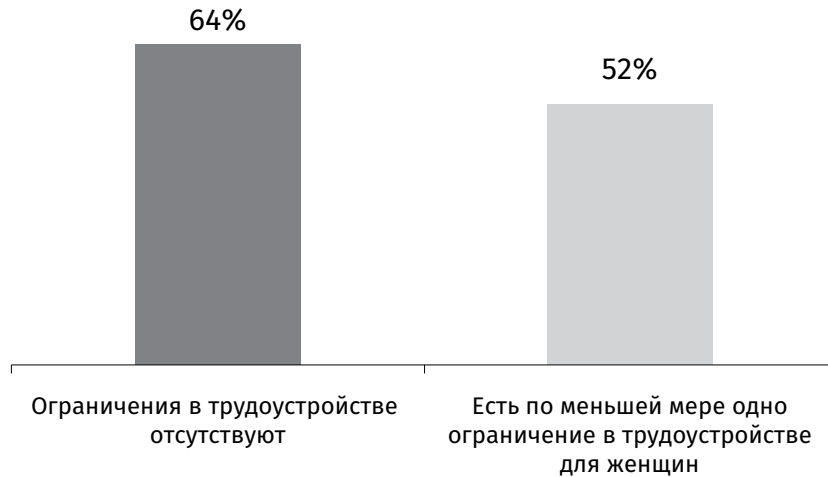


Рис. 2. Соотношение расчетного трудового дохода женщин и мужчин

Источник: по данным доклада Всемирного банка «Женщины, бизнес и закон — 2016» [6, р. 15]

Таджикистан женщинам запрещено работать мастером на металлургических предприятиях, их труд нельзя использовать при изготовлении или ремонте воздушных судов [10].

Республика Армения является единственным государством — участником МПА СНГ, где женщины не сталкиваются с подобными законодательными ограничениями и вправе выбирать любой вид деятельности. В Беларуси постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 12 июня 2014 г. № 35 «Об установлении списка тяжелых работ и работ с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых запрещается привлечение к труду женщин» сокращен — с 252 до 182 — список профессий, запрещенных для женщин.

Причиной того, что упомянутые списки до сих пор имеют юридическую силу, является забота о здоровье женщин. В то же время, как показывает опыт, на постсоветском пространстве есть женщины, которые, несмотря на вредность или опасность той или иной профессиональной сферы, все же хотели бы иметь возможность выбора вида занятий. Например, в 2009 г. А. Клевещ подала заявку на работу помощником машиниста поезда в метро Санкт-Петер-

бурга, но ей отказали на том основании, что закон запрещает женщинам работать по данной профессии. Тогда А. Клевещ обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с жалобой на то, что постановление Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 162 «Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин» носит дискриминационный характер [11]. Однако суд отклонил эту жалобу, подтвердив, что данное постановление защищает женщин от тех видов деятельности, которые являются вредными для их здоровья [12].

С. Медведева, которой после окончания университета было отказано в работе штурманом на территории Российской Федерации, также поставила под сомнение вышеупомянутое постановление. После того как суд отклонил жалобу С. Медведевой, она обратилась в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который в феврале 2016 г. признал, что постановление Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 162 «Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается

применение труда женщин» носит дискриминационный характер [13]. Несмотря на это, данное постановление по-прежнему остается в силе в Российской Федерации.

Запреты на занятость приводят к профессиональной сегрегации, препятствующей экономическому выбору женщин, и провоцируют низкую продуктивность. Кроме того, они способствуют увеличению разрыва в заработной плате мужчин и женщин, так как многие из ограниченных профессий и видов занятий, ограничением для которых являет-

ся использование женского труда, находятся в высокооплачиваемых отраслях. По расчетам проекта Всемирного банка «Женщины, бизнес и закон», в тех странах, где существует по меньшей мере одно ограничение в трудоустройстве для женщин, их расчетный трудовой доход по сравнению с мужчинами на 12% меньше, чем в странах, где таких ограничений не существует (рис. 2 [6, р. 15]). Правительства, работодатели и профсоюзы могли бы работать сообща для обеспечения безопасных условий труда как для женщин, так и для мужчин.

Недостаточность механизмов защиты на рабочем месте

Одним из основных положений модельного закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» является равное вознаграждение для женщин и мужчин за труд равной ценности [1, ст. 10]. Однако в национальном законодательстве Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации и Украины не предусмотрены подобные положения [6]. Кроме того, в Республи-

ке Армения, Республике Беларусь, Кыргызской Республике, Российской Федерации отсутствует юридическая защита женщин от дискриминации по признаку пола при приеме на работу [6]. В Азербайджане, Армении, Беларуси, Казахстане, России, Таджикистане и Украине потенциальным работодателям не запрещено во время интервью задавать вопросы о семейном положении, что создает условия для дискриминации по признаку семейного положения.

Защита от домашнего насилия и сексуального домогательства

Одной из наиболее актуальных проблем, на которую следовало бы обратить внимание МПА СНГ в вопросах обеспечения гарантий защиты женщин как наиболее уязвимой части общества, является защита от домашнего насилия. В Республике Армения и Российской Федерации защита от домашнего насилия законодательно не предусмотрена. В Азербайджанской Республике, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Молдова, Республике Таджикистан, Украине такой закон есть, но отсутствуют конкретные положения об уголовном наказании за подобного рода преступления. В Азербайджане, Казахстане,

Таджикистане и Украине такие меры, как защитные предписания, предполагающие ограничение действий для гражданина, совершившего преступление, не предусматривают его удаление из одного места жительства с пострадавшим.

В Республике Армения, Российской Федерации и Республике Таджикистан нет специализированных судов или процедур для рассмотрения случаев домашнего насилия.

Республика Молдова является единственным государством — участником МПА СНГ, в законодательстве которого не установлена уголовная ответственность за изнасилование в браке.



На данный момент в модельном законодательстве МПА СНГ нет положений о защите женщин от домашнего насилия. Лишь статья 16 модельного закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» определяет гарантии на запрет сексуального домогательства и преследования лиц разного пола со стороны работодателя [1]. Однако в национальном законодательстве

Беларуси, Казахстана, России и Таджикистана до сих пор отсутствуют положения о защите от сексуального домогательства. В Армении и Молдове существует закон о защите от сексуального домогательства, но положения о конкретных средствах судебной защиты отсутствуют.

Уголовно наказуемым деянием сексуальное домогательство является лишь в Молдове [14].

Заключение

Несмотря на то что существующая редакция модельного закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» была принята 11 лет назад, она отвечает практически всем требованиям международных стандартов.

Сравнительный анализ показывает, что унификация национальных законодательных баз государств — участников МПА СНГ в наибольшей степени проявляется в обеспечении равенства мужчин и женщин в семейных отношениях, в распоряжении собственностью и в воспитании детей. Расхождения же сохра-

няются в таких сферах, как доступ к государственной службе, равноправие в социально-трудовых отношениях, обеспечение механизмов защиты на рабочем месте, а также от домашнего насилия и сексуальных домогательств.

Дальнейший прогресс по унификации и гармонизации законодательства государств — участников МПА СНГ в вопросах гендерного равноправия будет возможен при наличии согласованности в законодательной деятельности национальных парламентов, дополненной технической и консультативной поддержкой международных экспертов.

Использованные источники

1. Модельный закон о государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин. URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts03/txt03845.htm>.

2. Electoral Code of the Republic of Armenia, Art. 108.2. URL: http://res.elections.am/images/doc/_ecode.pdf.

3. Федеральный Закон №188 от 11 ноября 1998 // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21335/.

4. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшего упрощения отправления правосудия, снижения бюрократических процедур»: ст. 149-1, 149-2 // Информационные системы

«Параграф». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31629338.

5. Конституция Кыргызской Республики: ст. 59 // Официальный интернет-ресурс Правительства Кыргызской Республики. URL: http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru.

6. World Bank, database Women, Business and the Law 2016. URL: [http://wbl.worldbank.org/~media/WBG/WBL/Documents/Data/WBL2016-Full-Data.xlsx?la=en](http://wbl.worldbank.org/~/media/WBG/WBL/Documents/Data/WBL2016-Full-Data.xlsx?la=en).

7. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 1999-cu il 20 oktyabr tarixli 170 nömrəli qərarı ilə. URL: <http://www.e-qanun.az/framework/3085>.

8. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2011 года № 1220 // Официальный интернет-ресурс Министерства труда

и социальной защиты населения Республики Казахстан. URL: <http://atyrau.mzsr.gov.kz/sites/default/files/1220%20%D1%80%D1%83%D1%81.doc>.

9. HOTĂRÎRE Nr. 264 din 06.10.1993. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&id=300608&lang=1&view=doc>.

10. Постановление Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС от 25.07.1978 № 240/п10-3 «Об утверждении списка производств, профессий и работ с тяжелыми и вредными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин». Текст документа с изменениями и дополнениями по состоянию на ноябрь 2007 года // Законы России. URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_346/doc346a728x688.htm.

11. Решение Верховного Суда РФ от 02.03.2009 № ГКПИ09-36 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим в части пункта 374 раздела XXX “Перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда,

при выполнении которых запрещается применение труда женщин”, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25.02.2000 N162» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90184/.

12. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 мая 2009 года N КА09-196 // Юридическая справочно-правовая система URISTU.com. URL: http://uristu.com/library/sud/verkhovnyy/verhsud_big_42405/.

13. Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina Del Alto Comisionado, «Russia’s list of banned jobs for women violated woman’s rights, needs amending— UN experts». URL: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17226&LangID=E>.

14. Codul Penal al Republicii Moldova, Art. 173. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=331268>.

Сведения об авторе

Елена Александровна Сахончик (Вашингтон, Соединенные Штаты Америки) — магистр международных отношений (Школа международного сервиса Американского университета), аналитик-консультант Группы Всемирного банка; asakhonchik@worldbank.org

About the Author

Alena Sakhonchik (Washington DC, United States of America) — Master of International Affairs, School of International Service of the American University, Analyst-consultant of the World Bank Group; asakhonchik@worldbank.org

А. Г. Холикзода

Проблема политизации ислама и важность конституционных реформ светского Таджикистана

Аннотация: В статье автор, основываясь на политической природе Республики Таджикистан как демократического и светского государства и лояльности учения ханафитского фикха, доказывает, что исламское вероучение, которое более 1400 лет исповедовали народы Средней Азии, в контексте ханафитской школы права и традиционного ислама не было и не представлялось политическим явлением. Автор делает вывод, что конституционная реформа от 22 мая 2016 г., защищая ислам от искусственной политизации, предоставляет народу возможность реализовывать свое право на свободу совести, с достоинством и гордостью исповедовать ислам, чтить его как кладезь нравственных ценностей, ценить как часть культурного достояния.

Ключевые слова: светское государство, религия, Аллах, политизация ислама, ханафизм Мавераннахра, суфизм, акида матуридия, традиционный ислам народов Средней Азии, государство Саманидов, политическая власть, система права, правовая семья, конституционная реформа, диалектические принципы права, исламская правовая культура, политическая партия религиозного характера, толерантность, правовая реформа, справедливость, конституция, гражданское общество.

A. Kholiqzoda

Problem of the Politicization of Islam and Importance of the Constitutional Reforms in Secular Tajikistan

Summary: The author based the nature of the democracy and the secular state of Tajikistan and loyalty the teachings of Hanafi fiqh, prove that the Islamic doctrine in the context of the Hanafi school of law and traditional Islam, which is more than 1400 years confessed the peoples of the Central Asia, there was not and does not represent political phenomena. On the basis of the above the author concludes, that constitutional reform of 22 May 2016 years defending Islam from artificial politicization, provide people the opportunity to freely realize their rights to liberty of conscience — with dignity and pride to practice Islam to honor him as a fount of moral values and value as part of the cultural heritage.

Keywords: secular state, religion, Allah, the politicization of the Islam, Hanafism Maverannahr, Sufism, aqeedah moturidiya, traditional Islam of the peoples of Central Asia, Samanid state, political power, legal system, family law, constitutional reform, dialectical principles of law, Islamic legal culture, political party with religious character, tolerance, legal reform, justice, constitution, civil society.

Многие поколения ученых в рамках различных цивилизаций, культур и наук пытались дать ответ на вопрос: «Что такое религия?». Самым простым из общепризнанных на сегодняшний день является определение религии как «веры в сверхъестественные существа» [1]. Религия выступала носителем духовности, сохраняя для человечества постулаты добра, любви и милосердия.

В классических теориях религиоведения — антропологической, мате-

риалистической, социологической, философской, культурологической и психологической, — с разных сторон раскрывающих суть религии, не рассматривалась возможность слияния ее с политикой или трансформации в последнюю. Из 250 определений религии, известных из научных трудов, ни в одном не упоминается, что религия — это политика или нечто связанное с политической жизнью.

Но в ходе исторического развития, в зависимости от различных ситуаций и необходимости, в стадиях самореализации и самосохранения некоторые религии политизировались. Конечно, бы-

вали удачные и неудачные попытки, но в целом процесс этот подтверждал, что подобное слияние веры с политикой имеет печальные последствия как для политики, так и для религии.

Ислам изначально не был политическим явлением

Что касается одной из мировых (и самой политизированной) религий — ислама, то он тоже изначально не был политическим явлением или движением.

Исторические первопричины и факторы, породившие ислам как форму общественного сознания и форму учения на Аравийском полуострове, являлись исключительно религиозными и вероисповедальными. Несмотря на то что период возникновения ислама как религии в границах двух великих держав того времени — Римской империи и Гассанидского государства [2, с. 99–125] совпал с процессом разложения племенного строя первобытного общества кочевых арабов, исламское вероучение до определенного времени сохраняло мировоззренческую миссию и всесторонне защищало себя от политизации.

У ислама и его политизации есть как свои исторические основы, так и проблемы. Начальный ислам и первые откровения [3, 96:1–4], первые призывы

пророка в кругу приближенных и племени корейшитов не были политическими [4, с. 71–125]. Его учения приобрели политическую окраску, когда полуполитическая власть племен и родов начала вытеснять нового пророка и миссионера. Он был вынужден бежать в сторону Ясриба и создать коалицию с целью защиты своих интересов [4, с. 125–195]. Меккинские откровения по своему содержанию являлись религиозными, нравоучительными, в них в основном шла речь о добре, о праведности, о послушании единому Аллаху, о вере. Первые мединские откровения и соглашения [2, с. 229–230] также больше говорили о вере, дружбе и мирном сосуществовании переселенцев и ансаров, евреев и последователей разных религий. Первый аят, касающийся военного противостояния и создания коалиций верующих, относится к 622 году [3, 22:39–40].

Из вышесказанного можно сделать первый вывод: *ислам — это не политика, не форма государственного устройства, а вера в единого Аллаха.*

Ханафизм Мавераннахра отрицает политизацию ислама

Как часть ислама ханафизм, распространяя свое влияние на широком пространстве разных культур и цивилизаций, находящихся на различных ступенях развития, оказался сложным и многообразным явлением. От Египта до Индонезии, от Пакистана до России под влиянием различных культур и традиций ханафизм развивался, приобретая многоликость и множество особенностей, что вполне естественно. Во времена правления различных династий, смены

империй, потрясавших исламский мир, в процессе взаимовлияния традиций и культов захватчиков, особенности ханафизма еще больше усиливались. Но от этого мазхаб ничего не потерял, а, наоборот, выиграл. Именно лояльность ханафитов Мавераннахра к суфизму, культу святых ислама при сохранении основы веры в единого Аллаха обеспечила торжество ислама, поэтапно приобщая к исламу новые народы и территории, побеждая культурой и верой [5].

Покорность религиозных лидеров и учреждений политической власти в истории многих мировых религий обеспечивалась многочисленными кровавыми расправами. Так, подчинение церкви государству и ее отделение от последнего как в Западной, так и в Восточной Европе сопровождалось борьбой между папской католической властью и государствами или же остальной частью христианства — православными, протестантами и др. Религию называли и опиумом народа (марксизм), и раковой опухолью [6] и т. д., и т. п. В России Петр I, объявив себя фактически главой церкви, уничтожил ее автономию и широко использовал церковные институты для проведения своей политики [7]. Что касается ислама, то этот вопрос решен в рамках Корана в пользу политической власти [3, 4:59], но в силу множества исторических причин некоторые сторонники идеологии ислама в Средней Азии продолжили тяжбу с политической властью.

Традиционный ислам народов Средней Азии (мавераннахрская школа ханафитского фикха с акидой матуридия) с давних времен считает подчинение религиозных учреждений и духовных лидеров законам власти частью веры — акиды, что само по себе говорит об отделении власти от религиозных учреждений. Ученик Абу Мансура аль-Матуриди Абу Хаким Самарканди (X–XI вв.) в труде «Ас-Саводу-л-аъзам», разъясняя вопросы веры, пишет: «Чтение молитвы за любого правителя — справедлив он или тиран — принимается, ибо повиновение султану является обязанностью, отказ от этого является упрямством, прегрешением и ересью. И те, кто не подчиняется султану, являются “хаводорами” [8], как повелел Всевышний Аллах в своей Книге: “О те, которые уверовали! Повинуйтесь Аллаху, повинуйтесь Посланнику и обладающим влиянием среди вас” [3, 4:59]». Имам Абу Джафар Тахави, почитаемый во всех правовых школах Мавераннахра, в «Шархи акиды Тахави» указывает: «Мы не признаем

восстания против нашего имама или тех, кто управляет нами, даже если они несправедливы, и не желаем им зла и не отказываемся следовать за ними. Мы придерживаемся того, что подчинение им — это часть подчинения Аллаху Славному, и значит, обязанность, пока они не приказывают совершать грехи. Мы молим о правом пути для них и помиловании за их несправедливость (неправедные дела)» [9].

В христианстве призыв к покорности политической власти начался с эпохи реформации — с учений М. Лютера и Ж. Кальвина (XVI–XVII вв.), открывших путь к освобождению государства от влияния религии. Теология М. Лютера и Ж. Кальвина [10, с. 83–84] относительно политической власти во многом соответствует учениям Абу Мансура аль-Матуриди, Абу Хакима Самарканди, имама Абу Джафара Тахави. Вот как М. Лютер требовал подчинения светской власти: «Даже если власть имущие злы и безбожны, все же власть и сила ее есть благо, и они от бога... Так что везде, где есть власть и где она процветает, она потому есть и остается, что установлена от бога». Или в другом месте: «Бог предпочтет стерпеть любое правление, как бы ни было оно дурно, нежели позволит черни бунтовать, сколько бы ни было у нее справедливых причин... Князь должен оставаться князем, каким бы он ни был тираном» [10, с. 83].

Таким образом, мы имеем дело с религиозной идеологией и верой, не допускающими политизации религии. Ибо политизация веры и религии в конечном счете противопоставит их мировоззрение политической власти. Ханафитский ислам как вера, основанная на принципах толерантности, взаимоважания, терпения и мирного сосуществования всех верующих с политической властью, в корне не признает такое противостояние. Не имеет значения, какая оппозиция — конструктивная или неконструктивная, — ханафитский мазхаб и акиды матуридия и тахавия строго запрещают ее. Подобный уклад веры

имеют все, кто проходил обучение в традиционных школах Мавераннахра. Кроме того, в основе суннитского верования лежит принцип общего согласия, в соответствии с которым члены общины обязаны соблюдать интересы, нормы и традиции, сложившиеся в социуме. А вот у тех, кто учил ислам за рубежом, иной склад мышления — более политизированный.

Интересным моментом является то, что Абу Хафс Кабир Бухари, Абу Хаким Самарканди, Абу Лайс Самарканди, имам Тахави, Абу Мансур Матуриди и другие видные деятели мавераннахрской школы фикха ханафитского мазхаба строго осуждают восстания против правителей даже в случаях, когда те поступают несправедливо. Следует отметить, что подчинение верующих султану является естественным в контексте осуществления власти абсолютного монарха. Правитель ассоциируется с символом общественного порядка, мира и согласия верующих. Как видим, указанное правовое направление исключает желание зла правителям и требует подчинения им. Подчинение правителям по вере воспринимается как часть подчинения Аллаху Славному. Вот что говорил основатель этого направления в Мавераннахре Абу Хафс Кабир своим ученикам: «Всемерно изучайте знания и применяйте их в деле, без надобности не вмешивайтесь в политические дела государства, не отзывайтесь плохо о людях, будьте хозяевами в своем доме...» [11].

Можно полагать, что ханафизм Мавераннахра поддерживал светскую государственность с сильной политической властью. Издревле в Самарканде и Бухаре бок о бок жили христиане, евреи, буддисты и зороастрийцы, их права и свободы защищались в рамках действующих законов и норм шариата. До монгольской эпохи в окрестностях Самарканды существовала большая и влиятельная метрополия христиан-несториан [12].

Действительно, начиная с момента основания государства этого региона — от государства Саманидов до Бухарского эмирата — сложно определить как сугубо религиозные, исламские. По сути правления, действию в них позитивного права в сочетании с шариатом, по покорности духовенства политической власти и чтению хутбы на имя правителей они больше походили на системы с военно-феодальным типом управления с элементами светского общества. И в будущем, соответственно, на территориях действия этого направления ханафизма так и не сформировалось сильное политическое крыло ислама, исламское государство не возникло. Вера и убеждения ханафитов фактически требовали того, чтобы они не участвовали в политических делах и не вмешивались в них.

Таким образом, можно говорить, что последователи мавераннахрского ханафизма являлись сторонниками отделения государственной власти от религиозной, при этом последняя безоговорочно должна была подчиняться первой. Согласно вере и убеждениям наших предков восстание против руководителей считалось грехом и неповиновением. Царь и правитель должен был отвечать за мирские дела людей как перед народом, так и перед Всевышним Аллахом. Если за греховные поступки в плане невыполнения религиозных обязательств Всевышний мог и помиловать правителя, то от обязательств перед народом никто его не освобождал. О такой модели светского ислама писали не только ханафиты, но и великий мыслитель шафиитского толка Абу Хамид аль-Газали — в труде «Насихат аль-Мулюк» [13], и великий визирь Сельджукидов Низам-аль-Мульк — в «Сиасет-намэ» [14].

Вывод второй: *истинный ханафит и приверженец Великого Имама является сторонником традиционного ислама и защитником национальных интересов, выступает против политизации ислама.*



В политизации религии больше вреда, нежели пользы

История, наука и опыт человечества доказали, что все религии мира имеют много общего, а их история весьма поучительна.

Христианство столетиями находилось под политическим игом Ватикана, превратившим Европу в поле брани. Освобождаясь от влияния папской власти, Европа процветала, а христианство приобрело облик истинно народной религии. Аналогичная участь постигла как иудейство, так и буддизм.

Рвение древних иудеев в возвышении культа Яхве и признании его единым богом сопровождалось появлением и укреплением чувства превосходства жрецов Иерусалимского храма, которое в слиянии с политической властью со временем обозначило тенденцию централизации политической власти избранного народа на Востоке. В этом плане был прав Ф. Энгельс: «...единство бога... есть лишь отражение единого восточного деспота» [15, с. 56]. В историческом плане подобное чувство избранности с политическим акцентом выставило этот умный, культурный, творческий этнос перед судом истории и преподнесло ему много серьезных, горьких и жестоких испытаний.

Политические заявления Его Святейшества Далай-ламы XIV относительно китайского правительства, роли и значения некоторых религиозных движений в Украине и активизации множества религиозных движений и сект, тесно сотрудничающих с международными организациями и активно поддерживаемых великими державами в современном мире, подлежат тщательному анализу и объективной оценке.

История мировых религий, последствия политизации религии и ее использования в корыстных целях говорят о том, что утилитаристский подход к религии вреден как для самой религии, так и для политики.

В современном мире проблема политизации религии вышла за пределы

отдельно взятого государства и культуры, став международной проблемой. Религия оказалась в ловушке геополитических интересов представителей некоторых стран.

К великому сожалению, внимание мирового сообщества к религии не всегда позитивно. Современные политики мирового масштаба выбирают из истории цивилизаций не славные страницы «сотрудничества» религии с другими формами общественного сознания, а стремятся возродить именно те горькие и печальные эпизоды, когда религия, выходя за рамки дозволенного, наносила немалый урон обществу и цивилизации.

Иногда под религиозными лозунгами реализуются корыстные цели отдельных политических групп, использующих религиозные чувства людей для достижения политических и экономических интересов. Конечно, все это пагубно влияет на состояние мировых религий. Право на свободу вероисповедания и религиозные чувства целых народов стали проблемой мирового масштаба. В международном праве и дипломатии начались активные процессы использования религии, особенно ислама, в решении политических и стратегических проблем целых регионов.

Несовершенство (а может, чрезмерная развитость) мировой дипломатии и некорректность отдельных государств, с одной стороны, и неосведомленность, радикализм, фанатичность многих верующих, а также враждебность отдельных направлений и течений ислама, с другой, обусловили возможность использования религии в корыстных целях в мировом масштабе. Экстремистские и террористические акты, совершаемые радикальными исламскими группами, искусственная активизация политического ислама в разных регионах мира, расширение деятельности фундаменталистских и ортодоксальных течений являются наглядными приме-

рами вышесказанного. В силу своей политизации ислам оказался наиболее уязвимой из всех мировых религий.

Разгул религиозного экстремизма и терроризма в лоне исламских политических систем, волна цветных революций во множестве исламских государств и сообществ, неразвитость политической структуры и низкий уровень экономики, отсутствие демократии и замкнутость политической власти, ущемление прав и свобод человека, а также многие другие отрицательные явления мусульманского мира свидетельствуют

о том, что политизация ислама — это предательство собственного народа и его веры.

Вывод третий: *каждый истинно верующий, честный политик, являясь человеком разумным, никогда не допустит политизации религии.* В справедливости политики, мудрости мистиков, толерантности религий, в почтении к политической власти и границам права он ищет свободу реализации духовных потребностей, реализации веры и молится за мир, стабильность в обществе, государстве.

Проблемы политизации ислама в светском Таджикистане и важность конституционных реформ

Правовая система Республики Таджикистан принадлежит к романо-германской правовой семье. Данная правовая семья исторически сформировалась на фоне права Римской империи и развивалась на территории европейских государств. Римское право через Восточную Римскую и Российскую империи распространилось в Средней Азии еще до советского времени.

Правовая и конституционная реформы на демократической основе приближали правовую жизнь народа Таджикистана к континентальному крылу романо-германской правовой семьи. По содержанию правовая система Таджикистана формируется в рамках континентальных принципов романо-германского права, отличительными чертами которого являются светскость, нормативизм в теориях и практике изложения, наличие письменных источников права, практика законодательства, отсутствие судебного прецедента, кодификация, четкое разделение функций властей и т. д. Такая система права по природе своей является светской и секулярной. Она не допускает вмешательства религии в дела государства и наоборот.

Так сложилось, что в нашей республике сразу же после приобретения независимости разгорелась гражданская

война. Формирование правовой системы и основных ее параметров проходило в тяжелые для страны годы. Конституция РТ принималась всенародно. Будущее страны и ее правовая система были определены в форме светского, демократического и правового государства. Система права независимого государства ориентировалась на восточноевропейский образец, но в правовом поле возникли и национальные правовые предписания, что придавало национальный колорит и самостоятельность правовой системе Таджикистана.

Государственное строительство, формирование правовой системы и достижение мира и стабильности происходили одновременно. Историческая особенность времени, сопряженного с переживаниями народа, интересами сильных держав, заинтересованных в развале советской системы, внешние вызовы и собственные интересы нации ставили свои условия перед молодым независимым государством. Главными, судьбоносными и краеугольными, вопросами являлись такие, как становление государственности, нации и независимость народа, а также вопрос о прекращении войны и достижении мира.

На достижение мира был направлен максимум усилий государства и народа,



для достижения этой цели использовались все возможности светской системы права Таджикистана. Руководство страны ради мира и порядка согласилось на изменение статьи 28 Конституции Таджикистана, тем самым легализовав наличие политических партий религиозного и атеистического направления в платформе светского государства. Подобная практика в истории светского государства отсутствовала. Трудно представить, чтобы в светском государстве, в конституции которого говорится о равноправии всех религий перед законом и обществом, заявляется принцип их отделения от государства и политической власти, предусматривалась бы возможность создания религиозной партии, нацеленной на получение политической власти. Но того требовало время.

Принципы светскости, справедливости и разумности исторически предопределили развитие страны в направлении достижения и укрепления мира. Продолжение войны или мир с нарушением принципов построения светской государственности и правовой системы — такой выбор по принципу «из двух зол меньшее» стоял перед политической элитой. Президент Эмомали Рахмон, основатель современной государственности таджикского народа, в рамках национальных и политических интересов в тот судьбоносный период истории, следуя принципам «худой мир лучше доброй войны», «нужда закона не знает» и «из двух зол выбирай меньшее», в очередной раз мудро определил правильный путь для страны и народа.

В то время как юристы, ученые и знатоки природы права, основываясь на критериях светской государственности и недопустимости наличия религиозных партий, не задумывались о последствиях, были заняты диспутами и спорами, руководитель государства приложил героические усилия для защиты принципа светскости, одновременно раскрывая горизонты для религиозных партий, и фактически защищал государство и его светскость от полного

исчезновения. Он был прав, и его правое дело победило.

История доказала правоту Эмомали Рахмона, изменение статьи 28 Конституции Таджикистана сыграло свою историческую роль. Сегодня говорить о недостатках этой исторической статьи, с нашей точки зрения, некорректно и неправильно. Наоборот, надо заявить о той важной роли, которую она сыграла в свое время, о ее исторической миссии, благодаря которой в нашей стране установились мир и светская система государственности. Свое предназначение 28-я статья Конституции Таджикистана исполнила, и сегодня народ, осознавая значимость миссии данной статьи, готов заявить о ее изъятии из правовой системы таджикского народа. С исторической точки зрения данная статья конституции являлась для нездоровой политической ситуации конца 1990-х гг. единственным средством оздоровления. Болезнь излечена, необходимость в продолжении приема лекарства отпала.

Но этим дело не заканчивается. Практика и опыт правовой системы светского Таджикистана — в плоскости теории государства и права — доказали, что в зависимости от исторических условий и выбора народа принципы демократического государства и светскости ради общего блага подлежат видоизменению. Из накопленного опыта явствует, что с целью сохранения истинной свободы и демократии на определенных этапах истории необходимо расширение понятия светскости. Изъятие статьи 28 из правовой системы есть необходимая закономерность, обусловленная нынешними интересами таджикского народа, в том числе защитой чистоты и непорочности нашей веры, демократии, светскости и государственности.

Подобный гибкий механизм, а также либеральный подход в государственном управлении основан на толерантности таджикского народа, традициях гуманизма великих представителей

нации и, конечно, на рациональности ханафитской школы ислама в целом. Исламская правовая культура владеет следующими замечательными диалектическими принципами:

«1. Дела [и поступки оцениваются] в соответствии с [преследуемыми ими] целями.

2. Не исключается изменение норм с изменением времени.

3. Если прекращается исходное [право или обязанность], прекращается и производное от него [право или обязанность].

4. Изменение основания [приобретения права] собственности равносильно [и ведет к] изменению [правовых свойств объекта права] собственности» [16].

Данные принципы, основанные на коранической теории «насах и мансух», стихах Корана и хадисах пророка Мухаммеда, дополнительно подтверждают, что исключение из статьи 28 Конституции Республики Таджикистан словосочетания «политические партии религиозного и атеистического характера» — необходимость и требование времени. Кроме того, они позволяют нам, без сомнения, дистанцироваться от воинственного и политического ислама

и опираться на те его качества и признаки, которые необходимы для общества и всех мусульман.

Вывод четвертый: изменение статьи 28 Конституции Республики Таджикистан, купирование тенденции политизации ислама — необходимость, обусловленная реализацией постулатов нашей веры, прав народа и принципов светскости государства, т. е. правовая система республики объективно нуждается в освобождении от некогда закрепленного в статье противоречия, статью 28 не нужно критиковать, следует признать ее огромную значимость, осознать то, что она выполнила свою миссию и что для нее настало время перемен.

Конституционная реформа, защищая ислам от искусственной политизации, предоставляет народу Таджикистана возможность свободно реализовать свое право на свободу совести — с достоинством и гордостью исповедовать ислам, чтить его как кладезь нравственных ценностей и ценить как часть нашего культурного достояния. Она способствует укреплению основ светского Таджикистана, формирует правовую базу для совершенствования демократических преобразований, обеспечивающих защиту прав и свобод человека.

Использованные источники

1. Всеобщая история религий мира. М., 2009. С. 5.
2. Хайкал М.Х. Зинданонии Мухаммад. Чилди 1. Душанбе, 1990. С. 99–125.
3. Коран.
4. Мюллер А. История ислама. М., 2004.
5. Тримингем Дж. С. Суфийские ордены в исламе / пер. А. А. Ставиской. М., 1989. С. 81–82.
6. Тойнби А. Дж. Исследование истории. Цивилизации во времени и пространстве. М., 2009. С. 428–435.
7. Анисимов Е. Петр Великий: личность и реформы. СПб. : Питер, 2009. С. 303–325.
8. Абулкосим Хакими Самарканди. Ас-Саводу-л-аъзам. Худжанд, 2009. С. 32.

9. Тарцимаи ақидаи Таҳовӣ бо қалами Домулло Ҳикматуллоҳи Тоҷикободӣ. Ҳикматуллоҳ бинни Фатхуллоҳи Қаротегинӣ. Ақидаи салима. Душанбе, 2013. С. 58–59; Абуджафар Тахови Ал-ақыдаат-тахавийа. Душанбе, 2014. С. 10–15.
10. Фромм Э. Бегство от свободы. М., 2016. С. 83–84.
11. Казаков Б. Средневековая культура юриспруденции в Средней Азии // Материалы II международного симпозиума «Бухара и мировая культура». Бухара, 1995. Вып. 3. Ч. 1. С. 43.
12. Додхудоева Л. Материалы по социально-политической истории Центральной Азии VIII—начала XVI в. Душанбе, 2011. С. 560.
13. Абу Хамид аль-Газали. Наставление правителям. М., 2005.



14. Сиасет-намэ. Книга о правлении вазира XI столетия Низам ал-Мулька/ пер., введ. в изуч. памятника и прим. Б. Н. Заходера. М.—Л.: Изд-во АН СССР, 1949.

15. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е. М.: Политиздат, 1962. Т. 27. С. 56.

16. Сюкияйнен Л. Р. Маджалла: 99 общих принципов фикха. Антология правовой мысли. М., 1999. С. 683–688.

Сведения об авторе

Абдурахим Гафор Холиқзода (Душанбе, Республика Таджикистан)— председатель Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по государственному строительству и местному самоуправлению, доктор юридических наук, профессор; halim2006@yandex.com

About the Author

Abdurahim Kholiqzoda (Dushanbe, Republic of Tajikistan)— Chairman of the Committee on state-building and local government of the Majlisi namoyandagon of Majlisi Oli of Republic of Tajikistan, Doctor of Law, Professor; halim2006@yandex.com

Эколого-экономическая система региона с экологической регламентацией: механизм управления и устойчивое развитие

Аннотация: В статье рассмотрены различные методы государственного воздействия, применяемые для обеспечения устойчивого развития социально-экономической сферы региона, сохранения его окружающей природной среды, различные формы и виды механизмов природоохранной деятельности, элементы организации эффективной системы управления региональной эколого-экономической системой, рыночные и финансово-кредитные рычаги экономического стимулирования субъектов хозяйствования для воздействия на их экономические интересы и поведение в русле экологически гуманного отношения к окружающей среде. Представлен механизм купли-продажи прав на загрязнение окружающей среды, описаны проблемы региональной экологической политики, экологического мониторинга, а также схема функционирования системы данного мониторинга и необходимые условия для реализации механизма купли-продажи квот на загрязнение окружающей среды в регионе с экологической регламентацией.

Ключевые слова: устойчивое развитие, региональная эколого-экономическая система, регламентирование хозяйственной деятельности, регион с экологической регламентацией.

A. Barlukov

Ecologic and Economic System of the Region with Environmental Regulation: Control Mechanism and Sustainable Development

Summary: The article discusses the various methods of state influence to ensure sustainable development of the socio-economic sphere of the region, the preservation of its natural environment, the various forms and types of mechanisms of environmental activities, the elements of the organization of an effective system of regional ecological and economic system, market, financial and credit levers of economic incentives entities to affect their economic interests and behavior in line with the eco-humane attitude to the environment. Presented the mechanism of buying and selling rights to environmental pollution problems of regional environmental policy, environmental monitoring and a diagram of the implementation of the system of monitoring and the necessary conditions for the implementation mechanism of sale of quotas on pollution in the region with environmental regulations.

Keywords: sustainable development, regional ecologic and economic system, regulation of economic activity, region with environmental regulations.

Большое разнообразие регионов требует безусловной их спецификации в рамках реализации стратегии устойчивого развития. В данных условиях стремительно возрастает роль региональных исполнительных и представительных органов власти, способных эффективно использовать различные методы государственного воздействия для обеспечения развития социально-экономической сферы, сохранения окружающей природной среды, решения

стратегических задач, основной целью которых является превращение региона в устойчивую саморазвивающуюся систему.

В настоящее время, в условиях рынка, использование федеральными, региональными и местными органами власти директивных методов управления деятельностью хозяйствующих субъектов, связанной с реализацией природоохранных целей, признано нецелесообразным. Следовательно, появляется

необходимость во взаимодействии этих органов власти для обеспечения оптимального влияния на эколого-экономическую ситуацию в регионе путем использования механизмов мотивации и экономического стимулирования природоохранной деятельности.

По мнению С. Д. Пунцуковой, анализ организационно-правовых основ природоохранного регулирования в нашей стране и за рубежом позволяет сделать вывод, что в управлении эколого-экономической системой имеются общие тенденции: во-первых, происходит постепенный переход от административных рычагов управления к мерам экономического и рыночного характера, во-вторых, большинство методов не применяются в чистом виде, поскольку в каждом из них есть черты и того, и другого механизма, что говорит об их взаимосвязи и взаимообусловленности. Так, в условиях глобализации процессов природопользования выработаны специальные методы интернализации в широком смысле (Киотский протокол), включающие, например, механизмы гибкости, которые сочетают требования и ограничения с рыночными механизмами регулирования [1].

На наш взгляд, существуют две проблемы в области природоохранной деятельности: проблема поиска наиболее эффективного способа использования природных ресурсов региона, а также проблема поиска и обоснования наиболее целесообразных методов предотвращения и ликвидации ущерба от загрязнения окружающей природной среды. Эти проблемы необходимо решать на основе закономерностей естественно-исторического процесса, с учетом изменения потребностей общества, формирования на фоне экономических проблем современности новой шкалы ценностей, а также эффективных методов управления региональной эколого-экономической системой.

Эффективность управления региональной эколого-экономической системой должна обуславливаться использу-

емыми методами, которые определяются на основе информационного и нормативно-правового обеспечения процесса управления. Целью такого управления региональной эколого-экономической системой будет являться обеспечение устойчивого развития региона. Характер системы управления региональной эколого-экономической системой будет определяться прежде всего поставленной целью и будет зависеть от специфики региона.

Организация эффективной системы управления региональной эколого-экономической системой должна включать следующие этапы:

- формирование рациональной региональной экологической политики;
- определение целей, задач, приоритетов региональной экологической политики;
- выбор методов управления;
- создание информационного и нормативно-правового обеспечения процесса управления региональной системой;
- создание институциональной инфраструктуры.

Основной составляющей эффективной системы управления региональной эколого-экономической системой, по нашему мнению, является региональная экологическая политика, т. е. политика по отношению к окружающей природной среде.

Данное мнение подтверждает позиция А. И. Муравых [2], который считает, что стратегической целью региональной экологической политики является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для обеспечения устойчивого развития общества и региона, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации.

Мы также полностью согласны с ранее указанным мнением С. Д. Пунцуковой [1] и считаем, что в условиях рыночной экономики решение экологических проблем с помощью только

прямого регулирования или экономического стимулирования нецелесообразно. К примеру, выделим ряд причин, определяющих «провалы рынка» (экстерналии, отсутствие или заниженность цен, общественные блага и т. д.) и неэффективность государственной экологической политики (субсидии, налоги и т. д.). В связи с этим более приемлемыми являются смешанные механизмы, которые позволяют реализовывать экологическую политику как на основе государственного регулирования, так и на основе экономических инструментов.

Решение экологических проблем, на наш взгляд, основывается на результатах контроля за состоянием окружающей среды. В нашей стране контроль за состоянием окружающей среды осуществляется в соответствии с программами и концепциями экологического возрождения страны, в соответствии с различными международными программами (программа «Человек и биосфера», принятая ЮНЕСКО в 1971 г.; программы Международной комиссии по окружающей среде и развитию, направленные на организацию Глобальной системы мониторинга окружающей среды). Основная задача данного контроля — исследо-

вание изменений состояния окружающей среды, способных нанести социально-экономический, экологический и другой вред человеческому обществу.

В международной программе ЮНЕСКО «Человек и биосфера» мониторинг рассматривается как «система регулярных длительных наблюдений в пространстве и времени, дающих информацию о состоянии окружающей среды, с целью оценки прошлого, настоящего и прогноза изменения в будущем параметров окружающей среды, имеющих значение для человека».

По нашему мнению, экологический мониторинг представляет собой определенную комплексную систему наблюдения, оценки, контроля, прогноза состояния окружающей среды и природных ресурсов, предупреждающую об антропогенных и естественных изменениях в окружающей среде, способных нанести социально-экономический, экологический и другой вред человеческому обществу, для предотвращения которого могут быть приняты рациональные управленческие решения, способствующие достижению устойчивого, сбалансированного, равновесного состояния окружающей природной среды (рис. 1).

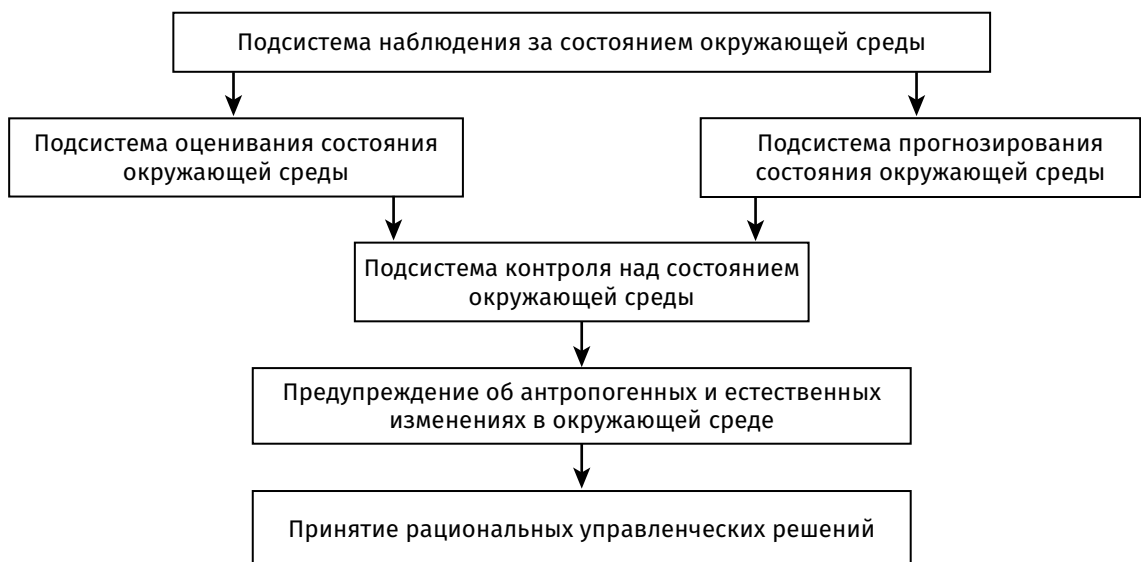


Рис. 1. Схема реализации системы экологического мониторинга

Как отмечалось ранее, в условиях рыночной экономики экологические проблемы целесообразнее решать с помощью смешанных механизмов природоохранной деятельности, позволяющих реализовывать экологическую политику на основе государственного регулирования и экономического инструментария.

В смешанном механизме природоохранной деятельности основным составляющим должен являться экономический инструментарий, напрямую связанный с экономическим стимулированием субъектов хозяйствования для воздействия на их экономические интересы и поведение в русле экологически гуманного отношения к окружающей среде. При этом субъектам хозяйствования должна предоставляться определенная самостоятельность в поиске оптимальных экологических решений.

По мнению К. В. Папенова [3], в составе экономического инструментария выделяются рыночные и финансово-кредитные рычаги и стимулы:

1) рыночные:

— природно-ресурсные платежи и платежи за загрязнение окружающей среды;

— рыночные цены на природные ресурсы, поступающие в экономический оборот;

— механизм купли-продажи прав на загрязнение природной среды;

— залоговая система;

— интервенция с целью коррекции рыночных цен и поддержки производителей;

2) финансово-кредитные:

— формы и инструменты финансирования природоохранных мероприятий;

— кредитный механизм охраны окружающей среды, займы, субсидии и т. д.;

— режим ускоренной амортизации природоохранного оборудования;

— экологические и ресурсные налоги;

— система страхования экологических рисков.

По нашему мнению, в составе экономического инструментария особое внимание необходимо уделить механизму купли-продажи прав на загрязнение окружающей среды.

Механизм купли-продажи прав на загрязнение окружающей среды вводит ограничение на допустимый уровень загрязнения, т. е. продажу прав на ограниченное загрязнение окружающей среды, распределение ограниченного количества квот на загрязнение окружающей среды между предприятиями, которые являются источниками загрязнения.

Таким образом, у каждого предприятия, в ходе деятельности которого осуществляется загрязнение окружающей среды, имеется возможность:

— уменьшить это загрязнение, затратив средства на изменение технологического процесса производства или установив очистные сооружения;

— купить право на ограниченное загрязнение окружающей среды.

Соотношение стоимости прав на ограниченное загрязнение окружающей среды и затрат на уменьшение загрязнения окружающей среды определяет оптимальный объем загрязнения.

У различных предприятий разные расходы на снижение уровня загрязнения. Равновесие будет достигнуто в том случае, если затраты, направленные на борьбу с загрязнением, сравняются со стоимостью прав на ограниченное загрязнение окружающей среды. Предприятиям, имеющим высокий уровень загрязнения, придется покупать дополнительные квоты, что, в свою очередь, будет подталкивать их к снижению уровня загрязнения.

Для функционирования рынка квот на загрязнение необходимо, чтобы квоты были объектом свободной купли-продажи через биржи, осуществляющие «выпуск» и куплю-продажу квот, дающих право на загрязнение окружающей среды и основанных на установлении предельно допустимого уровня загрязнения.

Кроме того, квоты являются наименее применяемым экономическим инст-

рументом, однако в последние годы их популярность растет. Наибольшее распространение применение квот получило в США. Помимо этой страны, они используются только в пяти-шести государствах.

Применение квот требует наличия соответствующих технологий для мониторинга выбросов, что является препятствием к их использованию в менее развитых странах. Экологические организации не признают данный механизм в силу того, что он санкционирует загрязнение окружающей среды. На наш взгляд, квоты могут служить эффективным рыночным рычагом, особенно если предприятия получают возможность продавать права на загрязнение другим хозяйствующим субъектам, в том числе и на международном уровне. В перспективе возможно формирование международного рынка квот на целый ряд видов загрязнений.

Интересным примером применения квот на международном уровне является формирование в настоящее время мирового рынка квот на выбросы парниковых газов. На состоявшейся в г. Киото (Япония) в декабре 1997 г. конференции по глобальному изменению климата были определены квоты для каждого государства на определенный объем выбросов парниковых газов. Эффект от принятия данного соглашения может оказаться значительным, так как механизм реализации соглашения предусматривает возможность торговли квотами на эмиссию парниковых газов. В соответствии с соглашением государства, не выполняющие свои количественные обязательства по выбросам, могут приобрести разрешение на выброс дополнительных объемов у стран, не использовавших свои квоты.

На региональном уровне введение механизма купли-продажи квот на загрязнение окружающей среды также несет в себе элементы актуальности. В регионе с экологической регламентацией, имеющей на своей территории уникальные природные объекты, уже введены

жесткие экологические ограничения и запреты в отношении организации тех видов хозяйственной деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экосистему региона. Введение механизма купли-продажи квот на загрязнение окружающей среды в таком регионе позволит наложить дополнительные ограничения на допустимый уровень загрязнения. Ранее отмечалось, что квоты устанавливают предельно допустимый уровень загрязнения для данной территории. Таким образом, очевидна взаимосвязь между экологическими ограничениями, налагаемыми особым режимом хозяйствования, и квотами, которые устанавливаются исходя из нормативных правовых актов для территории с особым режимом хозяйствования, вследствие чего уровень загрязнения окружающей среды в регионе с экологической регламентацией должен максимально снизиться.

Для реализации механизма купли-продажи квот на загрязнение окружающей среды в регионе с экологической регламентацией необходимо создать рабочую группу на базе министерства природных ресурсов. Данная рабочая группа будет заниматься распределением квот между предприятиями в регионе, проводить аукционы, на которых будут распродаваться квоты. Формирование рабочей группы по вопросам распределения квот и проведения аукционов квот создаст благоприятные условия для решения задачи обеспечения устойчивого развития региона с экологической регламентацией [4].

Международная комиссия по окружающей среде и развитию в 1987 г. дала определение понятию «устойчивое развитие»: «Устойчивое развитие — это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Оно включает два ключевых понятия: понятие потребностей, в том числе необходимых для

существования беднейших слоев населения, которые должны быть предметом первостепенного приоритета; понятие ограничений, обусловленных состоянием технологии и организацией общества, накладываемых на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности» [5].

На наш взгляд, в этом определении делается акцент на том, что необходимо сохранить и что необходимо изменить для обеспечения устойчивого развития (рис. 2). Сохранению подлежит способность окружающей среды удовлетворять потребности человечества. Изменению подлежат: эксплуатация природных ресурсов; технологии; размер инвестиций, направленных на сохранение окружающей среды и природных ресурсов; качество управления; тип личности человека; тип цивилизации. При этом под изменением типа личности человека и типа цивилизации имеется в виду качественное изменение их состояния.

Понятие любовно-творческого типа личности было введено в мировую науку А. А. Гореловым [6] и получило свое развитие в работе Я. А. Барлуковой [7].

Только при становлении любовно-творческого типа личности и образа жизни, считает А. А. Горелов, возможно перейти от агрессивно-потребительской цивилизации к альтернативной, базирующейся на самоограничении индивидов. Любовно-творческая личность в состоянии обеспечить скоординированный рост разнообразия и интеграции, определяющий гармонию в сфере взаимоотношений человека и природы, причем творчество отвечает за разнообразие, а любовь — за интеграцию [6].

По мнению Я. А. Барлуковой, любовно-творческая личность представляет собой творческую личность, способную на такое взаимодействие с природой, результатом которого должен быть одновременный прогресс общества и природы (социально-природный прогресс) и мотивом которого является любовь к природе. Содержание понятия любовно-творческой личности включает в себя содержание понятия творческой личности, где под творческой личностью понимается свободная личность, т. е. личность, способная быть самой собой, слышать свое «Я» [7].



Рис. 2. Необходимые условия перехода к устойчивому развитию

По нашему мнению, необходимо выделить еще один тип личности, базирующийся на понятии любовно-творческой личности, — «эколого-экономически ориентированный». Данный тип личности будет представлять собой любовно-творческую личность, которая помимо гармонического развития человека и природы основывается на эффективном самоограничении потребностей. При воспитании такого типа личности должен произойти плавный переход от агрессивно-потребительского типа цивилизации к «ноосферному» (экологически гуманному) [8].

Регион с экологической регламентацией предполагает особый режим хозяйствования, при котором к организации хозяйственной деятельности предъявляются более высокие требования, чем в других регионах. Регион с экологической регламентацией — это регион, на территории которого расположены уникальные природные объекты либо территория с кризисной экологической ситуацией. В таком регионе запрещаются или ограничиваются те виды хозяйственной деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экосистему данной территории или идет дальнейшее усугубление экологической ситуации. Таким образом, экологическая регламентация выступает сдерживающим фактором в развитии экономики региона за счет высоких издержек и высокой экологической нагрузки на экономику региона, которые связаны с выполнени-

ем природоохранных функций, а также экологических ограничений, налагаемых особым режимом хозяйственной деятельности. При этом для преодоления сдерживающего фактора в развитии экономики региона, на наш взгляд, необходимо изменить структуру экономики региона в направлении развития инновационности. Подобная перестройка требует серьезных инвестиций, необходимых, с одной стороны, для технического перевооружения традиционных отраслей, а с другой стороны, для создания отраслей новой инновационной экономики. Также для финансирования этих мероприятий необходимо создать единую систему экологических фондов. Решение этих проблем должно обеспечиваться посредством утверждения экологически ориентированных форм поведения для населения региона, для всех субъектов хозяйственной деятельности через совершенствование системы экологического воспитания и образования (воспитание нового типа личности — «эколого-экономически ориентированного» через систему региональных образовательных учреждений).

Таким образом, можно говорить об устойчивом развитии экономики региона с экологической регламентацией, которое становится возможным при условии гармоничной интеграции экономических и экологических аспектов развития в процессе принятия управленческих решений, формирования эффективной системы управления региональной эколого-экономической системой.

Использованные источники

1. Пунцукова С. Д. «Байкальский фактор развития», «Экологическая политика», «Стратегия регионального развития» / Бардаханова Т. Б., Михеева А. С., Пунцукова С. Д., Хандуев П. Ж. // Стратегия регионального развития: Республика Бурятия — 2015 / под ред. А. Г. Гранберга, П. А. Минакира, Л. В. Потапова. М. : Экономика, 2005. 741 с.

2. Муравых А. И. Экологический менеджмент: системно-институциональный подход. М. : Изд-во РАГС, 2007. 200 с.

3. Экономика природопользования / под ред. К. В. Папенова. М. : Велби, 2006. 928 с.

4. Барлуков А. М. Регион с экологической регламентацией: факторы ограничений в эконо-



мике // Проблемы и перспективы сотрудничества стран на евразийском пространстве: материалы Международной научно-практической конференции (г. Улан-Удэ, 26–28 марта 2014 г.). Улан-Удэ : Изд-во Бурятского государственного университета, 2014. С. 53–57.

5. Наше общее будущее: доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) : пер. с англ. М. : Прогресс, 1989. 376 с.

6. Горелов А. А. Экология. М. : Центр, 2002. 240 с.

7. Барлукова Я. А. Становление любовно-творческой личности школьника. Улан-Удэ : Изд-во Бурятского государственного университета, 2006. 96 с.

8. Барлуков А. М. Устойчивое развитие региона с экологической регламентацией: мониторинг и перспективы. Улан-Удэ : Изд-во Бурятского государственного университета, 2015. 212 с.

Сведения об авторе

Александр Михайлович Барлуков (Улан-Удэ, Российская Федерация) — директор центра содействия трудоустройству выпускников Бурятского государственного университета, доцент кафедры прикладной математики Бурятского государственного университета, кандидат экономических наук; barlukov88@mail.ru

About the Author

Aleksander M. Barlukov (Ulan-Ude, Russian Federation) — Director of the Centre to promote the employment of graduates of the Buryat State University, Associate Professor of the Department of Applied Mathematics of the Buryat State University, Ph.D. in Economics; barlukov88@mail.ru

Г. Г. Мокров

Возросший импорт и специальные меры защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза

Аннотация: В статье рассматриваются методологические, теоретические и практические проблемы защиты внутреннего рынка государств — членов Евразийского экономического союза от недобросовестной конкуренции со стороны компаний экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств). Основное внимание уделяется таким административным, экономическим и комбинированным инструментам, как импортная квота, специальная импортная пошлина (предварительная и окончательная) и специальная импортная квота. Рассмотренный в статье арсенал специальных защитных мер направлен на противодействие резкому, внезапному, неожиданному и существенному росту импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию (независимо от страны происхождения такого товара) в связи с непредвиденными обстоятельствами.

Ключевые слова: возросший импорт, существенный ущерб, специальные защитные меры, импортная квота, специальная импортная пошлина, специальная импортная квота.

G. Mokrov

The Increased Import and Special Measures of Protection of Domestic Market of the Eurasian Economic Union

Summary: The article deals with the methodological, theoretical and practical problems of protection of the internal market states — members of the Eurasian Economic Union against unfair competition from companies exporting country (union of foreign states). The main attention is paid to the administrative, economic and combined instruments, such as import quotas, a special import tax (preliminary and final) and a special import quota. Considered in the article «arsenal» special protective measures aimed at countering a sharp, sudden, unexpected and substantial increase in imports of the like or directly competitive goods in the Eurasian single customs territory (regardless of the country of origin of the goods) due to unforeseen circumstances.

Keywords: the increased import, essential damage, special protective measures, import quota, the special import duty, special import quota.

На фоне развития кризисных тенденций в глобальной экономике, спада темпов роста мировой торговли и широкого применения протекционистских мер Евразийская экономическая комиссия уделяет значительное внимание вопросам повышения конкурентоспособности экономик стран, входящих в состав Евразийского экономического союза, и их надежной защиты от недобросовестной конкуренции со стороны компаний экспортирующего иностранного

государства (союза иностранных государств).

Факт возросшего импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию определяется Департаментом защиты внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии на основе тщательного анализа всех факторов объективного характера, поддающихся оценке в количественных показателях и оказывающих серьезное

негативное воздействие на финансово-хозяйственное положение в соответствующей отрасли экономики Евразийского экономического союза. К числу таких факторов относятся:

1) темпы и объемы роста импорта товара (в абсолютных и относительных показателях) к общему объему производства или потребления аналогичного или непосредственно конкурирующего товара в государствах — членах Евразийского экономического союза;

2) уровень цен на импортируемый товар по сравнению с ценой аналогичного или непосредственно конкурирующего товара, производимого предприятиями Евразийского экономического союза (в том числе необходимо установить факторы, влияющие на изменение себестоимости и цены товара, реализованного на евразийской единой таможенной территории);

3) изменение объема продажи аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийской единой таможенной территории, производимого непосредственно предприятиями Евразийского экономического союза;

4) изменение объема производства аналогичного или непосредственно конкурирующего товара, производительности труда, степени загрузки производственных мощностей предприятий, размеров прибылей и убытков, а также уровня занятости в соответствующей отрасли экономики Евразийского экономического союза;

5) доля импортного товара в общем объеме продажи на внутреннем рынке Евразийского экономического союза данного товара и аналогичного или непосредственно конкурирующего товара.

Перечисленные показатели необходимы и достаточны для констатации выявленного Департаментом защиты внутреннего рынка в ходе специального расследования факта внезапного, неожиданного и существенного роста импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию

(независимо от страны происхождения товара) в связи с непредвиденными обстоятельствами.

Специальные меры защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза могут применяться исключительно на основе расследования, в ходе которого установлена реальная причинно-следственная связь (*ключевое положение*) между возросшим импортом аналогичного или непосредственно конкурирующего товара и причиненным конкретной отрасли экономики Евразийского экономического союза существенным ущербом.

Фактами, подтверждающими наличие причинно-следственной связи, могут являться:

— вытеснение с внутреннего рынка Евразийского экономического союза аналогичного или непосредственно конкурирующего товара, произведенного предприятиями, функционирующими на евразийской единой таможенной территории, другим товаром, произведенным компаниями экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств), являющимся объектом специального расследования;

— влияние возросшего импорта на ценовую политику производителей аналогичного или непосредственно конкурирующего товара в государствах — членах Евразийского экономического союза (снижение цен или их рост непропорционально затратам, которые привели к ухудшению финансово-экономических показателей предприятий, и др.);

— другие факты, подтверждающие наличие причинно-следственной связи между возросшим импортом и ухудшением ситуации в соответствующей отрасли экономики Евразийского экономического союза (например, переориентация потребителей Евразийского экономического союза на использование аналогичного или непосредственно конкурирующего товара из стран, осуществляющих возросший импорт).

Специальные меры защиты внутреннего рынка Евразийского экономиче-

ского союза предполагают использование всего комплекса мер, эффект воздействия которых на возросшие импортные поставки аналогичного или непосредственно конкурирующего товара обеспечивается путем влияния их на величину стоимости находящихся во внешнеторговом обороте таких товаров. Используя такие меры, Евразийская экономическая комиссия воздействует на экономические интересы компаний экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств), а следовательно, на их поведение на внутреннем рынке Евразийского экономического союза, сохраняя в то же время за ними полную коммерческую самостоятельность.

Конкретными инструментами защиты внутреннего рынка Евразийского

экономического союза от возросшего ввоза товара компаниями экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств) являются:

- импортная квота (административная мера);
- специальная импортная пошлина (экономическая мера);
- специальная импортная квота (комбинированная мера).

Весь арсенал специальных защитных мер направлен на противодействие резкому, внезапному, неожиданному и существенному росту импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию (независимо от страны происхождения такого товара) в связи с непредвиденными обстоятельствами.

Импортная квота

Импортная квота (контингент) как административный инструмент специальной меры защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза, воздействующий непосредственно (прямо) на количественные и стоимостные показатели поставок аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию, имеет ряд очевидных и проверенных на практике неоспоримых преимуществ.

Прежде всего, импортная квота служит *экономическим индикатором*, позволяющим оценить значимость ввоза аналогичного или непосредственно конкурирующего товара для успешного функционирования и развития экономики Евразийского экономического союза в целом, а также отдельных отраслей экономики и предприятий, специализирующихся на производстве аналогичного или непосредственно конкурирующего товара.

Математическую интерпретацию размера импортной квоты можно представить следующей зависимостью:

$$Q_{\text{квоты}} = \frac{V_{\text{квоты}}}{V_{\text{потребления}} + V_{\text{квоты}}} \times 100\%,$$

где:

$Q_{\text{квоты}}$ — уровень импортной квоты, установленный Коллегией Евразийской экономической комиссии для всех государств — членов Евразийского экономического союза на соответствующий период;

$V_{\text{квоты}}$ — общий объем импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию в рамках установленной квоты;

$V_{\text{потребления}}$ — уровень потребления аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на внутреннем рынке Евразийского экономического союза, определяемый объемом производства и величиной товарных запасов в товаропроводящей сети.

Далее, импортная квота служит *экономическим ограничителем*, дающим Евразийской экономической комиссии твердую уверенность в том, что импорт аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на внутренний

рынок Евразийского экономического союза не будет превышать заданную величину. И это понятно: квотирование как инструмент специальных защитных мер лишает компании экспортирующих иностранных государств (союза иностранных государств) возможности расширять поставки продукции на внутренние рынки стран — членов Евразийского экономического союза. Тем самым введение импортной квоты позволяет товаропроизводителям Евразийского экономического союза, опасаясь резкого, внезапного, неожиданного и существенного роста импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию (независимо от страны происхождения товара), сохранить за собой определенную долю на его внутреннем рынке.

Наконец, импортная квота служит инструментом политики *селективного протекционизма* в сфере внешнеторговой деятельности. Именно посредством импортной квоты как инструмента количественных ограничений ввоза товара защищается от недобросовестной конкуренции со стороны иностранных компаний не экономика Евразийского экономического союза в целом, а лишь отдельные отрасли экономики и конкретные предприятия, производящие аналогичный или непосредственно конкурирующий товар.

Использование импортной квоты в качестве одной из специальных мер защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза имеет ряд существенных особенностей.

Первая особенность состоит в том, что импортная квота как административный инструмент специальной защитной меры внутреннего рынка Евразийского экономического союза, жестко фиксируя величину ввоза аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию:

1) значительно снижает вероятность нанесения компаниями экспорти-

рующих иностранных государств (союза иностранных государств) серьезного ущерба конкретной отрасли экономики Евразийского экономического союза;

2) определяет объемы инвестиций, необходимых для развития импортозамещающих производств и позволяющих изготавливать и поставлять аналогичные или непосредственно конкурирующие товары не только на внутренний рынок Евразийского экономического союза, но и на зарубежные рынки;

3) позволяет влиять на состояние платежных балансов государств, входящих в состав Евразийского экономического союза, путем прогнозирования размера валютных расходов при закупках аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на рынках третьих стран.

Вторая особенность заключается в следующем: импортная квота служит эффективным инструментом, регулирующим спрос и предложение на внутреннем рынке государств — членов Евразийского экономического союза. В частности, внутреннее потребление (в условиях применения инструментов специальных мер защиты) обеспечивается объемом наднационального производства, увеличенным на размер импортной квоты на поставку аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию. Тем самым импортная квота, усиливая разрыв между спросом и предложением, по-разному влияет на экономические интересы участников рыночных отношений, а именно:

— *иностранные производители*, получая вполне определенную долю внутреннего рынка Евразийского экономического союза, расширяют масштабы производства аналогичных или непосредственно конкурирующих товаров и реализуют их в пределах импортной квоты на евразийской единой таможенной территории по более высоким ценам;

— *потребители* из стран, входящих в состав Евразийского экономического

союза, несут прямые денежные потери в результате роста цен на аналогичные или непосредственно конкурирующие товары (при данной величине спроса импортная квота ограничивает величину предложения).

И наконец, третья особенность импортной квоты: ее уровень не должен быть ниже среднегодового уровня (в количественном или стоимостном выражении) объема импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара в предшествующий период. Исключения составляют случаи, связанные с необходимостью установления меньшего уровня импортной квоты в целях устранения серьезного ущерба (или угрозы причинения серьезного ущерба) соответствующей отрасли экономики Евразийского экономического союза.

Математическую интерпретацию механизма распределения импортных квот между участниками внешнеторговой деятельности можно представить следующей формулой:

$$V_i = V_i^{\text{учвд}} \times \frac{V_{\text{квоты}}}{V_{\text{ввоза}}},$$

где:

V_i — объем импортной квоты, выделенный i -му участнику внешнеторговой деятельности;

$V_i^{\text{учвд}}$ — объем ввоза, выделенный i -му участнику внешнеторговой деятельности, на евразийскую единую таможенную территорию, помещенного под таможенные процедуры выпуска для внутреннего потребления или переработки для внутреннего потребления в течение расчетного периода;

$V_{\text{квоты}}$ — общий объем импортной квоты, установленный Коллегией Евразийского экономического союза для государства — члена Евразийского экономического союза на соответствующий год;

$V_{\text{ввоза}}$ — объем ввоза всеми участниками внешнеторговой деятельности на территорию государства — члена Евразийского экономического союза, помещенного под таможенные процедуры

выпуска для внутреннего потребления или переработки для внутреннего потребления в течение расчетного периода.

В целях получения объема импортной квоты в отношении товара участниками внешнеторговой деятельности представляются в государственные органы исполнительной власти государств — членов Евразийского экономического союза следующие документы:

— заявка на получение объема импортной квоты с указанием количества товара (в штуках), предполагаемого к ввозу ими на единую таможенную территорию Евразийского экономического союза в соответствующем календарном году;

— копии внешнеторгового контракта, приложений и дополнений к нему, обосновывающих количество товара (в штуках), указанное в заявке на получение объема импортной квоты;

— копии документа о постановке на учет в налоговом органе.

Непредоставление указанных документов, предоставление неполных или недостоверных сведений являются основанием для отказа в выделении соответствующему участнику внешнеторговой деятельности объема импортной квоты.

Объемы импортной квоты распределяются между участниками внешнеторговой деятельности, подавшими заявки, не позднее 10 дней с даты окончания срока подачи заявок (заявки подаются в течение 30 календарных дней с даты вступления в силу решения Коллегии Евразийской экономической комиссии в отношении квотирования данного товара).

В ходе распределения объема импортной квоты возможны по меньшей мере две ситуации:

1) совокупное количество товара (в штуках), указанное во всех заявках, поданных участниками внешнеторговой деятельности, превышает объем импортной квоты, установленный решением Коллегии Евразийской экономической комиссии на соответствующий год. В этом случае объем импортной квоты

распределяется между участниками внешнеторговой деятельности на основании данных таможенной статистики пропорционально доли объема ввоза на территорию соответствующего государства товара, помещенного под таможенные процедуры выпуска для внутреннего потребления или переработки для внутреннего потребления, в общем объеме ввоза на территорию этого государства товара;

2) совокупное количество товара (в штуках), указанное во всех заявках, поданных участниками внешнеторговой деятельности, не превышает объема импортной квоты, установленной решением Коллегии Евразийского экономического союза. В этом случае нераспределенный объем импортной квоты распределяется между участниками внешнеторговой деятельности по количеству товара (в штуках), указанному в заявках, по следующей формуле:

$$V_{i \text{ ост}} = V_{i \text{ заяв}} \times D,$$

где:

$V_{i \text{ ост}}$ — объем импортной квоты, выделенный i -му участнику внешнеторговой деятельности;

$V_{i \text{ заяв}}$ — количество товара (в штуках), указанное в заявке i -го участника внешнеторговой деятельности;

D — коэффициент соотношения нераспределенного объема импортной квоты и количества товара (в штуках), указанного во всех заявках участников внешнеторговой деятельности.

Нераспределенный объем импортной квоты распределяется уполномоченными органами между участниками внешнеторговой деятельности, подавшими заявку, в течение 10 рабочих дней с даты окончания срока подачи заявок.

При распределении импортной квоты между экспортирующими иностранными государствами (союзами иностранных государств) тем из них, которые заинтересованы в осуществлении поставок товара, являющегося объектом

расследования, на евразийскую единую таможенную территорию, предоставляется возможность для проведения переговоров и консультаций по вопросам распределения между ними импортной квоты. Если же по ряду объективных и субъективных причин проведение таких консультаций не представляется возможным или в ходе их проведения не удалось достичь соответствующей договоренности, то в таком случае импортная квота распределяется между экспортирующими иностранными государствами по следующим критериям: либо на основе пропорций, сложившихся при импорте аналогичного или непосредственно конкурирующего товара из этих экспортирующих иностранных государств (союзов иностранных государств) за три года, предшествующих дате подачи заявления о проведении расследования; либо на основе общего объема импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара в количественном или стоимостном выражении.

Евразийская экономическая комиссия допускает перераспределение импортной квоты между заинтересованными странами лишь в том случае, если прирост импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара за последние три года *непропорционально увеличился* по отношению к общему приросту импорта такого товара.

Введение специальной защитной меры в виде импортной квоты должно приниматься Евразийской экономической комиссией и официально публиковаться не позднее чем за три месяца до ее использования в качестве административного инструмента противодействия возросшему импорту аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию. При принятии решения о введении импортной квоты Евразийская экономическая комиссия определяет метод распределения квоты и в соответствующем случае устанавливает порядок проведения конкурса или аукциона.

Специальная импортная пошлина

Специальная импортная пошлина позволяет устранить негативные эффекты, оказываемые резко, внезапно, неожиданно и существенно возросшими поставками аналогичного или непосредственно конкурирующего товара из третьих стран на производителей государств — членов Евразийского экономического союза.

Специальная импортная пошлина представляет собой вид косвенного налога, который применяется при введении специальной меры защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза и взимается таможенными органами независимо от уплаты участником внешнеторговой операции ввозной таможенной пошлины.

В критических ситуациях, когда задержка с введением специальных защитных мер может привести к необратимым процессам на внутреннем рынке Евразийского экономического союза, Коллегия Евразийской экономической комиссии может применить *предварительную специальную пошлину* при условии продолжения расследования, связанного с возросшим импортом аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию.

Департамент защиты внутреннего рынка представляет в Евразийскую экономическую комиссию доклад, содержащий предварительное заключение о введении предварительной специальной импортной пошлины. Одновременно о возможном введении предварительной специальной пошлины в письменной форме уведомляется уполномоченный орган иностранного государства (союза иностранных государств), из которого экспортируется товар, являющийся объектом расследования, а также другие известные ему заинтересованные лица. С другой стороны, по запросу уполномоченного органа иностранного государства (союза иностранных государств) о проведении консуль-

таций по вопросу введения предварительной специальной пошлины такие консультации должны быть начаты после принятия Евразийской экономической комиссией решения о введении предварительной специальной пошлины.

Предварительная специальная импортная пошлина, являясь своеобразной формой денежного залога, уплачивается в национальной валюте на счет, определенный законодательством того государства — члена Евразийского экономического союза, таможенными органами которого она взимается. Предварительная специальная импортная пошлина подлежит зачету не позднее 30 рабочих дней со дня вступления в силу соответствующего решения Коллегии Евразийской экономической комиссии, устанавливающего ее применение. Сумма предварительной специальной импортной пошлины не перечисляется в национальный бюджет соответствующего государства — члена Евразийского экономического союза и в данном случае выступает в качестве *беспроцентного вклада*, равного определенной части таможенной стоимости ввозимого на евразийскую единую таможенную территорию аналогичного или непосредственно конкурирующего товара.

Если же в результате проведенного расследования наличие серьезного ущерба отрасли экономики Евразийского экономического союза окажется недоказанным, то в таком случае излишне взысканные суммы предварительной специальной пошлины подлежат возврату плательщику. В основе такого возврата может лежать одно из двух решений:

— либо применение специальных защитных мер признано нецелесообразным;

— либо признано целесообразным введение более низкой ставки окончательной специальной пошлины.

В первом случае возврату подлежит вся сумма предварительной специальной

пошлины, внесенной плательщиком на единый счет уполномоченного органа государства — члена Евразийского экономического союза в ходе проведения расследования. Во втором случае плательщику возвращается только часть суммы в размере разницы между суммами предварительной и окончательной специальной пошлины, а остаток платежа, внесенного в счет предварительной специальной пошлины, подлежит перечислению в доходную часть бюджета соответствующего государства — члена Евразийского экономического союза.

Если же по результатам расследования установлено, что возросший импорт аналогичного или непосредственно конкурирующего товара нанес серьезный ущерб конкретной отрасли экономики Евразийского экономического союза, то суммы предварительной специальной импортной пошлины подлежат распределению и зачислению в национальные бюджеты государств — членов Евразийского экономического союза в порядке и по нормативам зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин, иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие.

Максимальный срок действия предварительной специальной импортной пошлины не должен превышать 200 дней.

Окончательная специальная импортная пошлина вводится в том случае, если были подтверждены предварительные выводы, сделанные в ходе расследования, т. е. был доказан факт возросшего импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию и связанный с ним серьезный ущерб конкретной отрасли экономики Евразийского экономического союза.

Продолжительность действия специальной импортной пошлины может быть пролонгирована по решению Коллегии Евразийской экономической комиссии в том случае, если в результате повторного расследования установлено, что:

1) для устранения серьезного ущерба (или угрозы его причинения) соответ-

ствующей отрасли экономики Евразийского экономического союза необходимо продление срока действия специальной защитной меры;

2) имеются доказательства того, что соответствующей отрасли экономики принимаются необходимые меры, способствующие адаптации ее к меняющимся экономическим и политическим условиям.

Причем при принятии Коллегией Евразийской экономической комиссии решения о продлении срока действия специальной импортной пошлины такая мера не может быть более ограниченной, чем специальная импортная пошлина, действовавшая на день принятия решения о продлении срока действия специальной защитной меры. И наоборот, в случае если срок действия специальной импортной пошлины превышает три года, не позднее чем по истечении *половины срока* действия такой меры Департамент защиты внутреннего рынка, проводящий расследование, проводит повторное расследование, по результатам которого специальная импортная пошлина может быть сохранена, смягчена или отменена.

При проведении повторного расследования на предмет дальнейшего использования специальной импортной пошлины необходимо: во-первых, выявить степень ее влияния на эффективность противодействия компаниям экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств); во-вторых, установить необходимость использования специальной импортной пошлины при защите внутреннего рынка Евразийского экономического союза от недобросовестной конкуренции со стороны иностранных компаний.

В ходе повторного расследования ставка специальной импортной пошлины может быть изменена. Но при внесении соответствующих поправок должны соблюдаться следующие требования:

— общий срок действия специальной импортной пошлины не должен превышать восьми лет;

— ставка окончательной специальной импортной пошлины не может быть повышена.

Специальная защитная мера внутреннего рынка Евразийского экономического союза не может повторно применяться к товару, к которому ранее применялась специальная защитная мера, в течение срока, равного сроку действия первой специальной защитной меры. При этом срок, в течение которого специальная импортная пошлина не применялась, не может быть менее двух лет.

В течение всего срока действия специальной импортной пошлины уровень защиты соответствующей отрасли экономики Евразийского экономического союза нецелесообразно, как показывает практика, поддерживать неизменным: он должен последовательно смягчаться через равные интервалы времени в течение срока ее действия, по мере роста конкурентоспособности товаропроизводителей государств — членов Евразийского экономического союза. Иначе говоря, протекционистская политика должна быть достаточно умеренной, а именно: ограниченной по времени

и убывающей по степени поддержки соответствующей отрасли экономики.

В частности, если по результатам расследования установлено наличие оснований и признано целесообразным введение более низкой, чем ставки предварительной специальной импортной пошлины, ставки специальной импортной пошлины, разница между ставкой предварительной специальной импортной пошлины и ставкой специальной импортной пошлины подлежит возврату плательщику в порядке, установленном таможенным законодательством Евразийского экономического союза. Остаток сумм предварительной специальной импортной пошлины распределяется и зачисляется в установленном порядке в национальные бюджеты государств — членов Евразийского экономического союза. В случае если ставка специальной импортной пошлины выше ставки предварительной специальной импортной пошлины, разница между ставкой специальной пошлины и ставкой предварительной специальной пошлины с плательщика не взимается.

Специальная импортная квота

Специальная импортная квота, являясь новым самостоятельным инструментом специальной защитной меры, устанавливает определенный объем импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на внутренний рынок Евразийского экономического союза, в рамках которого товар поставляется на евразийскую единую таможенную территорию без уплаты специальной импортной пошлины, а свыше которого — с уплатой специальной импортной пошлины.

Использование специальной импортной квоты в качестве *комбинированного* инструмента защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза предполагает, что весь возросший импорт аналогичного или непосред-

ственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию делится на две части:

— квотируемая часть товара, регулируется административным инструментом специальной защитной меры и не облагается специальной импортной пошлиной (административная мера защиты внутреннего рынка);

— неквотируемая часть товара, регулируется экономическим инструментом специальной защитной меры и облагается специальной защитной пошлиной (экономическая мера защиты внутреннего рынка).

Математическую интерпретацию специальной импортной квоты в качестве комбинированного инструмента защиты внутреннего рынка Евразийского

экономического союза можно представить следующей формулой:

$$K_{\text{изменения}} = \frac{V_{\text{квоты}}}{V_{\text{ввоза}}},$$

где:

$K_{\text{изменения}}$ — коэффициент изменения объема ввоза аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию;

$V_{\text{квоты}}$ — общий объем импортной квоты, установленный Коллегией Евразийского экономического союза для государства — члена Евразийского экономического союза на соответствующий год;

$V_{\text{ввоза}}$ — объем ввоза всеми участниками внешнеторговой деятельности на территорию государства — члена Евразийского экономического союза, помещенного под таможенные процедуры выпуска для внутреннего потребления или переработки для внутреннего потребления в течение расчетного периода.

Как видим, если коэффициент изменения объема ввоза аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию меньше или равняется единице, то в этом случае инструментом защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза является исключительно *импортная квота*. Если же коэффициент изменения объема ввоза аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию больше единицы, то объем импорта товара на внутренний рынок Евразийского экономического союза, равный разнице ($V_{\text{ввоза}} - V_{\text{квоты}}$), регулируется исключительно *специальной импортной пошлиной*.

По механизму своего воздействия на объем возросшего импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара различие между административными и экономическими мерами заключается в том, что:

— первые удерживают возросший ввоз товара на евразийскую единую таможенную территорию на определенном (заданном) уровне, не позволяя ему (возросшему импорту) расти в силу увеличения объема потребления;

— вторые изменяют объем ввозимых на внутренний рынок Евразийского экономического союза товаров компаниями экспортирующего иностранного государства (союза иностранных государств) в масштабе, обратно пропорциональном уровню цен на импортируемые товары.

Административная составляющая специальной импортной квоты (импортная квота) и экономическая составляющая специальной импортной квоты (специальная импортная пошлина), нацеленные на ограничение возросшего импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию, *едины*.

Прежде всего, административную составляющую и экономическую составляющую специальной импортной квоты объединяет тот факт, что как первый, так и второй инструмент защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза применяется в качестве специальной защитной меры исключительно в отношении возросшего импорта аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на евразийскую единую таможенную территорию.

Далее, административную и экономическую составляющие специальной импортной квоты объединяет и тот факт, что вследствие их применения происходит удорожание импорта, хотя:

— в первом случае такое удорожание обусловлено сокращением поставок товара на внутренний рынок Евразийского экономического союза (административным механизмом регулирования внутреннего рынка);

— во втором случае такое удорожание достигается путем надбавки суммы специальной импортной пошлины к таможенной стоимости ввозимого на

евразийскую единую таможенную территорию товара (рыночным механизмом регулирования внутреннего рынка).

И наконец, проведение протекционистской политики *исключает возможность одновременного применения* административной составляющей и экономической составляющей специальной импортной квоты в качестве специальной меры защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза.

Одновременное введение административной и экономической составляющих специальной импортной квоты в качестве специальной меры защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза *не допускается* даже в том случае, если какая-либо из них в отдельности недостаточна для устранения серьезного ущерба (или предотвращения угрозы его причинения) соответствующей отрасли экономики государств — членов Евразийского экономического союза. Однако невозможность их одновременного применения в качестве специальной защитной меры вовсе не исключает последовательного использования сначала административной составляющей специальной импортной квоты, а затем экономической оставляющей специальной импортной

квоты и наоборот. Например, решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 15 октября 2013 г. № 223 «О внесении изменений в некоторые решения Коллегии Евразийской экономической комиссии» установленная ранее решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 июня 2013 г. № 143 в качестве специальной защитной меры *специальная пошлина* в отношении зерноуборочных комбайнов и модулей зерноуборочных комбайнов, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза, заменена *специальной импортной квотой*.

Таким образом, специальные защитные меры (административные, экономические и комбинированные), ограничивая возросший импорт аналогичного или непосредственно конкурирующего товара на единый (общий) рынок Евразийского экономического союза, применяются посредством введения импортной квоты, специальной импортной пошлины (в том числе предварительной или окончательной) или специальной импортной квоты и служат надежным инструментом защиты экономических интересов производителей при осуществлении ими внешней торговли товарами.

Использованные источники

1. Концептуальные аспекты экономической науки и прикладного инвестирования / под ред. О. Е. Рязановой. М. : ИИУ МГОУ, 2015.

2. Мокров Г. Г. Евразийский экономический союз: демпинговый импорт и антидемпинговые меры защиты внутреннего рынка. М. : Проспект, 2016.

3. Мокров Г. Г. Евразийский экономический союз: инструменты защиты внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции. М. : Проспект, 2016.

4. Мокров Г. Г. Принципы рыночной экономики. М. : ЮРКНИГА, 2005.

5. Мокров Г. Г. Международная торговля, экономическая безопасность и таможенные преступления. М. : ЮРКНИГА, 2004.

6. Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития / под ред. С. Д. Валентя. М. : РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2016.

7. Экономическая теория. Концептуальные основы и практика / под ред. В. Ф. Максимовой. М. : ЮНИТИ, 2012.

Сведения об авторе

Геннадий Григорьевич Мокров (Москва, Российская Федерация) — профессор кафедры внешне-экономической деятельности Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова, доктор экономических наук; mokrov43@mail.ru

About the Author

Gennadiy Mokrov (Moscow, Russian Federation) — Professor of the Department of Foreign Economic Activity of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Economics; mokrov43@mail.ru

Повышение эффективности занятости населения в Казахстане: оценка потенциала структурных изменений

Аннотация: В статье дана оценка потенциала повышения эффективности рынка труда Казахстана в соответствии с критериями состояния экономики страны и целями ее развития. Рассмотрены такие направления повышения эффективности рынка труда, как сокращение самостоятельно занятого населения, улучшение отраслевой структуры, повышение занятости в отраслях с высокой производительностью труда. Проведена оценка потенциала сокращения занятости в наименее производительных видах деятельности в сопряжении с возможностями роста занятости в более производительных сферах, проанализированы тенденции изменения отраслевой структуры занятости в последние годы, предложены ориентиры повышения эффективности рынка труда в долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: рынок труда Казахстана, занятость, отраслевая структура рынка труда.

V. Dodonov

Improving the Efficiency of Employment in Kazakhstan: Assessing the Potential of Structural Changes

Summary: The article is devoted to the evaluation of the potential for improving the efficiency of the labor market of Kazakhstan in accordance with the criteria corresponding to the economy situation and its development priorities. Observed some ways of the labour market efficiency increasing, such as the reduction of self-employed population, the improvement of industrial structure, increasing employment in sectors with high productivity. The estimation of the potential of employment reduction in the least productive activities in conjunction with the possibilities of employment growth in more productive sectors is made, analyzed trends in the sectoral structure of employment in recent years, the proposed guidelines improve the efficiency of the labour market in the long term.

Keywords: labour market of Kazakhstan, employment, industry labour market structure.

Оценивая потенциал повышения эффективности занятости населения в Казахстане, следует предварительно уточнить, что под повышением эффективности автор понимает улучшение структуры занятости, а также определиться с критериями этого улучшения. Исходя из стратегических задач развития казахстанской экономики и ее современных реалий, можно предложить следующие критерии оценки потенциала повышения эффективности занятости:

- критерий «детенизации» рынка труда (уменьшение его теневой доли): сокращение числа самостоятельно занятых и рост численности работников,

- имеющих официальный статус и включенных в системы социальных гарантий;
- социальный критерий: увеличение занятости в отраслях с более высокими показателями оплаты труда по сравнению со средней по Казахстану;
- критерий соответствия отраслевым программам и приоритетам развития: улучшение отраслевой структуры занятости, понимаемое как повышение числа занятых в приоритетных отраслях;
- критерий производительности: повышение числа занятых в отраслях с более высокой производительностью труда по сравнению со средним по Казахстану уровнем.

Сложной задачей в плане обеспечения реального прогресса в повышении эффективности занятости является сокращение числа самозанятого населения и вывод этой категории из теневого рынка труда («детенизация» рынка). Это крайне актуальная проблема для казахстанского рынка труда, поскольку, несмотря на постепенное сокращение числа и доли самозанятого населения, данные показатели остаются очень высокими, осложняя ситуацию не только в сфере трудовых отношений, но и в социально-экономическом развитии Казахстана в целом.

Большая доля самозанятого в низкопроизводительных видах деятельности населения обуславливает низкую производительность труда на национальном уровне и негативно отражается на всех макроэкономических показателях, в том числе наиболее агрегированных — ВВП, ВВП в расчете на душу населения и пр. В мире существует доста-

точно четкая взаимосвязь между этими параметрами, имеющая обратно пропорциональный характер: чем больше доля самозанятого населения в стране, тем ниже размер ВВП на душу населения (и остальных ключевых макроиндикаторов). Казахстан в настоящее время не является исключением из этой закономерности, имея высокий уровень самозанятого населения и относительно низкий размер ВВП на душу населения (рис. 1).

Статистика самозанятого населения в Казахстане рассчитывается по двум стандартам: казахстанскому (в соответствии с «Методикой определения самостоятельно занятых», утвержденной приказом и. о. Председателя Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан № 11 от 19 января 2016 г., ведется с 2013 г. и выделяет категории продуктивно и непродуктивно занятых) и по стандартам Международной органи-



Рис. 1. Сопоставление доли самозанятого населения и размера ВВП на душу населения по странам мира в 2012 г. [1, 2]

зации труда (МОТ) (за период с 2006 г.). Динамика последней в целом позитивна, хотя кризис 2008–2009 гг. привел к всплеску численности самозанятых из категории «работодатели» и небольшому увеличению общего их количества (рис. 2).

Наиболее существенное сокращение числа самозанятого населения наблюдается с 2011 г., а в 2015 г. оно ускорилось. При благоприятной в целом динамике соответствующих показателей есть, на наш взгляд, и достаточно неоднозначный аспект этого процесса — сокращение, причем опережающими темпами, численности такой категории самозанятых, как работодатели. Это означает, что уменьшается число представителей малого бизнеса, а также продуцируемых их бизнесом рабочих мест, из-за чего несколько ухудшается в целом благоприятная картина с постепенным снижением уровня самостоятельной занятости в Казахстане.

Кроме того, заслуживает внимания и такой аспект данного процесса, как разноскоростной его ход для городской и сельской местности: в последней сокращение самозанятости происходит быстрее, чем в городах, что, на наш взгляд, объясняется не столько институционализацией сельского рынка труда и его упорядочением, сколько оттоком самозанятого населения из сельской местности в городскую. Абсолютное же количество сельского самозанятого населения, превосходящее городской аналог примерно в два раза, дает также определенное представление и об отраслевом измерении потенциала повышения эффективности рынка труда, так как практически все население сельской местности отражается статистикой как занятое в сельском хозяйстве и является наиболее значимым резервом повышения качества трудового потенциала.

Рассматривая потенциал повышения эффективности занятости по линии

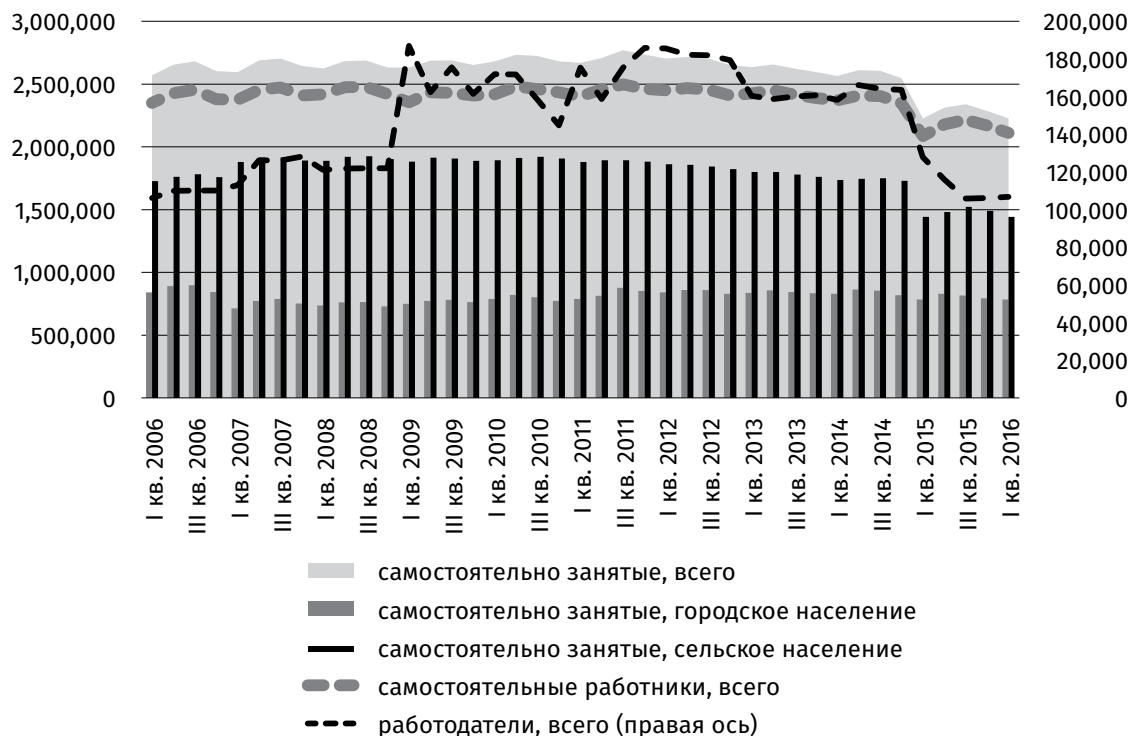


Рис. 2. Динамика численности самозанятого населения в Казахстане по основным группам по стандартам МОТ [3]

сокращения самозанятого населения, можно отметить значительные резервы: в течение последних пяти лет произошло существенное уменьшение — с 2769 тыс. человек в третьем квартале 2011 г. до 2228 тыс. человек по итогам первого квартала 2016 г., т. е. на 20%. В то же время доля самозанятого населения в секторе рабочей силы остается слишком большой по меркам даже среднеразвитых государств (несмотря на то что этот показатель сокращался интенсивнее, чем численность самозанятых), составив 26,3% по итогам первого квартала 2016 г. Стратегическая задача по вхождению Казахстана в число 30 наиболее развитых стран мира предполагает достижение такого уровня ряда макроэкономических индикаторов, в том числе и показателя ВВП на душу населения, зависящего от эффективности рынка труда, как в успешных странах Восточной Европы, Юго-Восточной Азии и пр., у которых доля самозанятого населения находится в интервале 15–20%. Поэтому задачей-минимум для национального рынка труда в первой итерации повышения эффективности его структуры может быть достижение 20%-го уровня самозанятого населения, т. е. сокращение текущего показателя примерно на четверть, или в абсолютных значениях — до 1700–1800 тыс. человек.

Следующий аспект повышения эффективности занятости сопряжен с проблематикой самозанятости, но уточняет ее по критерию социальной ориентации данного процесса. Количественным параметром этого критерия выступает уровень оплаты труда, который должен повышаться в процессе оптимизации рынка труда. При повышении эффективности занятости должен происходить переток в более высокооплачиваемые отрасли, следствием чего станет повышение среднего уровня оплаты труда.

В данном случае в оценке потенциала повышения эффективности занятости также уместно отталкиваться от численности самозанятого населения.

Методология Комитета по статистике выделяет две группы самозанятых — продуктивно и непродуктивно занятых. Ко второй группе относятся занятые на индивидуальной основе (недействующие из числа зарегистрированных и незарегистрированные); в личном подсобном хозяйстве производством продукции для собственного потребления; неоплачиваемые работники семейных предприятий; на индивидуальной основе (зарегистрированные и активно действующие) с доходами ниже величины прожиточного минимума; в личном подсобном хозяйстве производством продукции для продажи (обмена) с доходами ниже величины прожиточного минимума; члены кооператива с доходами ниже величины прожиточного минимума. То есть ключевым критерием отнесения к непродуктивно занятым является уровень доходов ниже величины прожиточного минимума.

По итогам первого квартала 2016 г. количество непродуктивно самозанятых составило 419 тыс. человек [4], или 19% от общей численности самозанятого населения, что соответствовало 5% занятого населения. Очевидно, что занятость с доходами ниже прожиточного минимума является основным резервом для повышения эффективности по социальному критерию, и можно приблизительно оценить потенциал такого повышения эффективности занятости в объеме, соответствующем численности непродуктивно занятого населения, т. е. в 420 тыс. человек.

Другая категория самозанятого населения — продуктивно занятые — также содержит существенные резервы трудовых ресурсов для более производительных и социально ориентированных отраслей. В частности, самозанятые в личном подсобном хозяйстве (производство продукции для продажи), численность которых в первом квартале 2016 г. составила 418 тыс. человек, представляют один из наименее социально и экономически эффективных секторов занятости. Во-первых, данная

категория трудящихся работает в сфере с минимальным уровнем производительности труда (сельском хозяйстве), причем в его наименее эффективной форме организации — личном подсобном хозяйстве — мелкомасштабном и низкопроизводительном. Во-вторых, самозанятость означает фактическое исключение работающих из всех формальных социальных институтов, в том числе повышающих уровень социальной защиты — пенсионной системы, медицинского страхования и пр. Поэтому данная категория самозанятых также может и должна рассматриваться как потенциальный источник трудовых ресурсов для более производительных, доходных и социально ориентированных отраслей казахстанской экономики, что увеличивает размер резерва трудового потенциала по линии самозанятых примерно до 940 тыс. человек.

С учетом других категорий продуктивно занятых среди самостоятельно занятого населения, прежде всего занятых на индивидуальной основе с доходами выше прожиточного минимума, численность которых составляет почти 1,3 млн человек, совокупный потенциал перехода трудовых ресурсов в более социально ориентированные сферы деятельности в среднесрочной перспективе (до 10 лет) можно оценить в размере не менее 1,5 млн человек.

Если же рассматривать повышение эффективности занятости в Казахстане по социальному критерию в отраслевом разрезе, то и в данном случае основным источником трудовых ресурсов выступает сельское хозяйство, где традиционно фиксируется минимальный уровень заработной платы, а отраслями, в пользу которых целесообразна реструктуризация рынка труда, можно признать те, где уровень оплаты труда превышает средний по стране: строительство, транспорт, обрабатывающая и горнодобывающая промышленность, финансы, профессиональная, научная и техническая деятельность, а также предоставление услуг (таблица).

Такое направление желательной реструктуризации в соответствии с социальным критерием в рамках повышения эффективности занятости в целом укладывается в политику индустриализации казахстанской экономики, ее перехода от аграрного к инновационно-индустриальному типу, т. е. полностью соответствует ряду программ и стратегических инициатив развития Казахстана.

Рассматривая потенциал повышения эффективности занятости в контексте реализуемых в Казахстане экономических программ, можно отметить, что в большинстве этих программ отраслевые приоритеты развития выделены недостаточно четко (Государственная программа форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан (ГП ФИИР)) либо содержится слишком широкий круг отраслей («Производительность-2020», более 30 отраслевых приоритетов). Тем не менее данные программы могут быть ориентиром для будущих изменений на рынке труда, в связи с чем содержащиеся в них приоритеты должны приниматься во внимание. ГП ФИИР прежде всего направлена на диверсификацию казахстанской экономики, следствием которой станут и отраслевые сдвиги занятости. В ней отраслевые приоритеты определяются следующим образом: «Усилия государства сконцентрируются на развитии следующих приоритетных секторов экономики:

традиционных: нефтегазового сектора, горно-металлургического комплекса, атомной и химической промышленности с последующим переходом сырьевых производств на более высокие пределы;

основанных на спросе недропользователей, национальных компаний и государства: машиностроение, стройиндустрия, фармацевтика;

производств, не связанных с сырьевым сектором и ориентированных преимущественно на экспорт: агропромышленный комплекс, легкая промышленность, туризм;

Среднемесячная заработная плата по основным видам экономической деятельности в Республике Казахстан в первом квартале 2016 г., тенге [5]

В среднем по Республике Казахстан	132769
Профессиональная, научная и техническая деятельность	298 027
Горнодобывающая промышленность и разработка карьеров	296 923
Финансовая и страховая деятельность	249 606
Предоставление прочих видов услуг	221 337
Информация и связь	183 788
Транспорт и складирование	165 601
Строительство	157 886
Обрабатывающая промышленность	139 953
Электроснабжение, подача газа, пара и воздушное кондиционирование	126 061
Услуги по проживанию и питанию	124 038
Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов	123 473
Операции с недвижимым имуществом	115 823
Деятельность в области административного и вспомогательного обслуживания	110 176
Государственное управление и оборона; обязательное социальное обеспечение	109 885
Искусство, развлечения и отдых	105 547
Здравоохранение и социальные услуги	99 185
Водоснабжение; канализационная система, контроль над сбором и распределением отходов	88 844
Образование	88 503
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	61 746

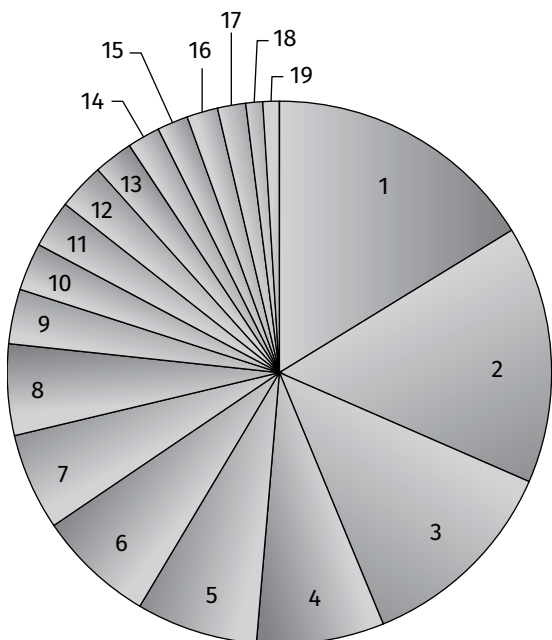
секторов “экономики будущего”, которые будут играть доминирующую роль в мировой экономике в последующие 15–20 лет: информационные и коммуникационные технологии, биотехнологии, альтернативная энергетика, космическая деятельность» [6].

В данных приоритетах большая часть представлена отраслями высоких переделов, технологически передовыми видами деятельности либо традиционными (нефтегазовая, горно-металлургическая) отраслями с высокими социальными стандартами. Практически все перечисленные в ГП ФИИР отраслевые приоритеты являются привлекательными для трудовых ресурсов, и их рост должен в значительной мере способ-

ствовать реализации потенциала повышения эффективности занятости за счет увеличения количества рабочих мест, способствующего улучшению качества казахстанского рынка труда.

Количественная оценка потенциала отраслевых изменений на рынке труда в связи с реализацией государственных программ диверсификации экономики может быть проведена с учетом существующей отраслевой структуры занятости (рис. 3).

В настоящее время численность работников отраслей, указанных в качестве приоритетных в ГП ФИИР, сложно определить точно ввиду отсутствия детализированной статистики по отдельным видам деятельности («экономика



1. Сельское, лесное и рыбное хозяйство	1372,7
2. Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов	1298,3
3. Образование	1033,9
4. Строительство	640,6
5. Транспорт и складирование	609,7
6. Обрабатывающая промышленность	588,7
7. Государственное управление и оборона; обязательное социальное обеспечение	487,3
8. Здравоохранение и социальные услуги	460,5
9. Горнодобывающая промышленность и разработка карьеров	275,5
10. Предоставление прочих видов услуг	240,2
11. Деятельность в области административного и вспомогательного обслуживания	239,6
12. Профессиональная, научная и техническая деятельность	235,1
13. Финансовая и страховая деятельность	196,2
14. Электроснабжение, подача газа, пара и воздушное кондиционирование	164,5
15. Услуги по проживанию и питанию	155,5
16. Информация и связь	155,0
17. Искусство, развлечения и отдых	141,7
18. Операции с недвижимым имуществом	86,6
19. Водоснабжение; канализационная система, контроль над сбором и распределением отходов	81,7

Рис. 3. Численность занятых по основным видам деятельности Республики Казахстан по итогам первого квартала 2016 г., тыс. человек [7]

будущего») или слишком незначительных величин занятости (фармацевтика, туризм). В целом можно предположить, что вся численность занятых в приоритетных отраслях укладывается в показатель двух крупных компонентов промышленности — горнодобывающей или обрабатывающей (276 и 589 тыс. человек соответственно). Даже если принять в качестве ориентира большую по численности занятых обрабатывающую отрасль и предположить, что ускоренное развитие приоритетных отраслей благодаря государственной поддержке позволит им развиваться опережающими темпами и соответственно наращивать занятость, то в перспективе до 2020 г. потенциал занятости в этих отраслях можно оптимистично оценить на уровне 650–700 тыс. человек, а прирост занятости — примерно в 120–150 тыс. Этот показатель в разы уступает только теневому трудовому потенциалу (самозанятым различных неэффективных категорий), который целесообразно вывести на организованный рынок труда и оценка которого была приведена выше.

Кроме того, очевидно, что неквалифицированные работники из числа самостоятельно занятого населения не могут претендовать на рабочие места в приоритетных отраслях, входящих в программы диверсификации и модернизации казахстанской экономики. Поэтому нельзя рассматривать возможности повышения эффективности занятости в отраслевом аспекте механически — как процесс перетока трудовых ресурсов из наименее эффективных отраслей в наиболее эффективные.

Реализация потенциала повышения эффективности занятости в данном аспекте может происходить на основе двух видов процесса реструктуризации рынка труда. Во-первых, это может быть постепенное и последовательное перемещение трудовых ресурсов по вертикали прогрессивных отраслей. По мере создания в более прогрессивных отраслях новых рабочих мест (в том числе и вследствие программ государственной

поддержки) на них переходят работники из менее прогрессивных сфер, высвобождаемые места которых в свою очередь замещаются ресурсами из следующего отраслевого «эшелона». Во-вторых, отраслевая реструктуризация рынка труда в пользу более прогрессивных отраслей возможна не на основе прямого межотраслевого перетока трудовых ресурсов, а путем роста прогрессивных отраслей за счет прихода в них новых трудовых ресурсов при постепенном сворачивании и естественной убыли неэффективных видов деятельности и численности их работников (как это происходит с тем же количеством самозанятых, например).

Повышение эффективности занятости в соответствии с программами экономического развития не в полной мере отражает потенциал оптимизации структуры рынка труда Казахстана, поскольку возможности расширения спроса на трудовые ресурсы в отраслях, заявленных в качестве приоритетных в данных программах, значительно меньше количества работников, занятых в настоящее время в низкопроизводительных видах деятельности. Более полно возможности повышения эффективности занятости могут быть реализованы при постепенном перетоке трудовых ресурсов в отрасли с более высокой производительностью труда, включая и не входящие в число приоритетных для государственных программ и не обязательно являющиеся прогрессивными или высокотехнологичными. Для роста эффективности занятости достаточно того, чтобы работники переходили из менее производительных в более производительные виды деятельности по всему их спектру — от низовых и низкопроизводительных до вершины отраслевой иерархии производительности. Такое перемещение трудовых ресурсов позволит решить самые разные задачи — от повышения эффективности рынка труда, включая его «детенизацию» и рост социальной защищенности работников, до улучшения макроэкономических индикаторов — производи-

тельности труда, оптимизации структуры экономики, увеличения налоговых отчислений с растущей заработной платы и пр.

Оценить потенциал повышения эффективности занятости за счет такого продвижения трудовых ресурсов по отраслевой иерархии производительности можно на основе сопоставления показателей производительности труда и численности занятых в основных видах деятельности (рис. 4). В качестве индикатора, иллюстрирующего производительность труда, было использовано соотношение валовой добавленной стоимости и численности занятых по соответствующим видам деятельности, поскольку статистика производительности труда охватывает их не в полной мере.

Анализируя приведенные на рис. 4 данные, можно сделать ряд выводов относительно перспектив и потенциала повышения эффективности рынка труда в Казахстане на республиканском уровне.

Во-первых, половина занятого населения Республики Казахстан сосредоточена в отраслях с минимальной производительностью труда: шесть из 19 — сельское, лесное и рыбное хозяйство; водоснабжение, канализационная система, контроль над сбором и распределением отходов; образование; государственное управление и оборона, обязательное социальное обеспечение; строительство; здравоохранение и социальные услуги — обеспечивают занятость 4264 тыс. человек из общей численности занятого населения в 8624 тыс. С одной стороны, это свидетельствует о крайне нерациональной и низкопроизводительной структуре рынка труда Казахстана, но, с другой стороны, демонстрирует большой потенциал ее изменения, так как стратегической целью трудовой политики должно быть приведение в соответствие показателей производительности и занятости.

Во-вторых, отрасли с производительностью выше среднего уровня имеют

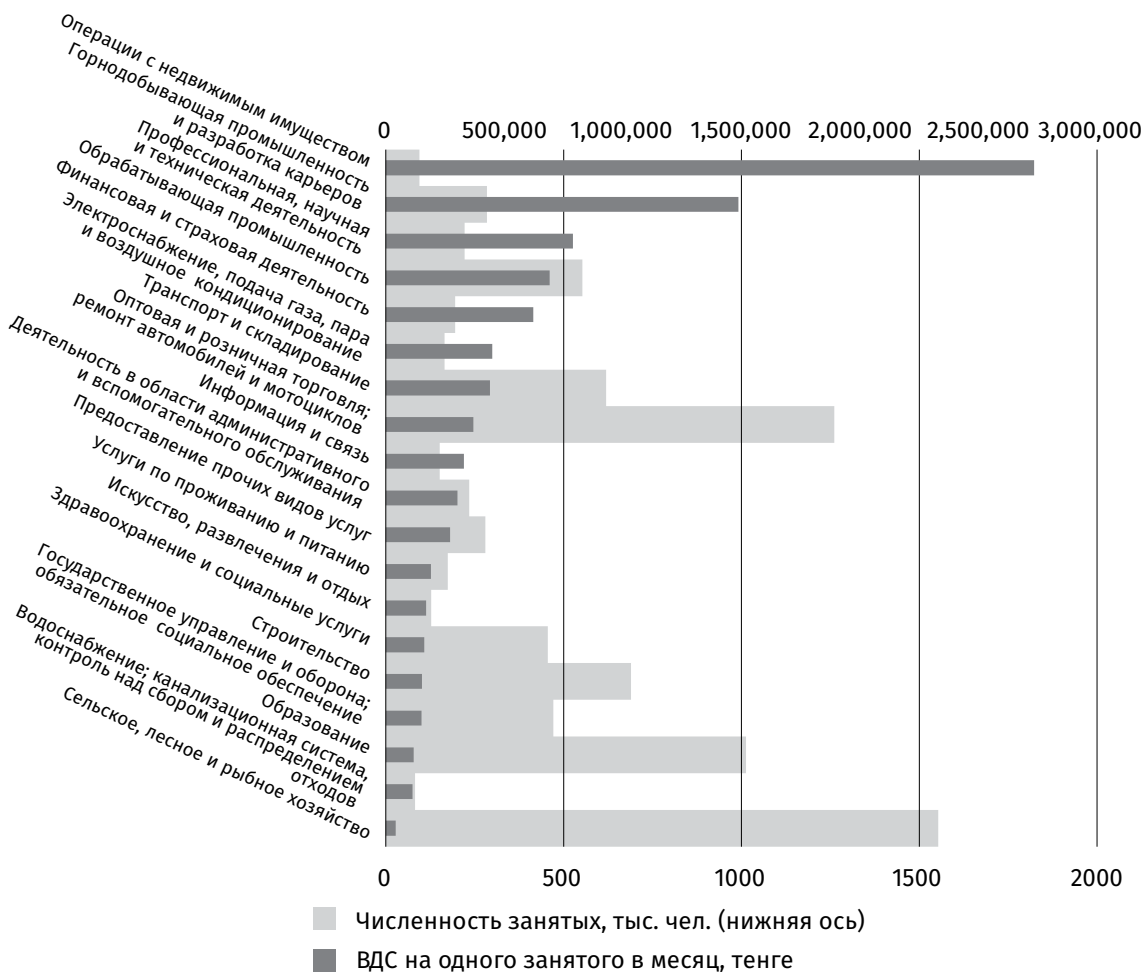


Рис. 4. Производительность труда и численность занятых по видам деятельности в первом квартале 2016 г. [7, 8]

в большинстве своем низкую трудоемкость и не могут рассматриваться в качестве сфер приложения рабочей силы, которая могла бы высвободиться из низкопроизводительных отраслей. Относительно крупными по численности занятых (более 500 тыс. человек) являются только три вида деятельности: обрабатывающая промышленность; транспорт и складирование; оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей и мотоциклов. Очевидно, что именно эти виды деятельности могут рассматриваться как потенциальные реципиенты рабочей силы, переходящей из наименее производительных отраслей, и уже выступают в этом качестве, так

как за последние годы (с 2010 г.) наблюдается сокращение численности занятых в сельском хозяйстве при ее росте в торговле, транспорте и обрабатывающей промышленности.

В-третьих, отрасли, которые принято относить к передовым по различным критериям (высокой технологичности, креативности, постиндустриальности и т. д.), не могут рассматриваться как существенный фактор изменения отраслевой структуры рынка труда, поскольку они отличаются малочисленностью: информация и связь, искусство, развлечения и отдых, финансовая деятельность имеют минимальную из всех видов деятельности численность занятых,

что не позволяет принимать их во внимание в процессе оценки потенциала повышения эффективности занятости.

Таким образом, реальный потенциал межотраслевого перемещения трудовых ресурсов, способного повысить эффективность рынка труда по критерию производительности, можно оценить на основе допущения об опережающем росте занятости в трех крупных видах деятельности, имеющих относительно высокую производительность труда, которые могут абсорбировать часть работников, высвобождающихся из низкопроизводительных отраслей, в первую очередь — сельского хозяйства. Тенденции казахстанского рынка труда последних лет соответствуют этому допущению — с 2010 г. происходит поступательный, хотя и с различной интенсивностью, рост числа занятых в указанных трех видах деятельности с относительно высо-

кой производительностью труда и численностью занятых более 500 тыс. человек при достаточно динамичном сокращении числа занятых в сельском хозяйстве (рис. 5). Более того, рост занятости идет и в других видах деятельности с количеством занятых более 500 тыс. человек — строительстве и образовании.

Конечно, потенциал отраслевой реструктуризации не ограничивается только пятью приведенными на диаграмме (рис. 5) крупнейшими по числу занятых видами деятельности, другие отрасли также имеют определенные возможности по увеличению спроса на работников. Иллюстрацией таких возможностей может быть фактическое изменение численности занятых в девяти крупнейших по числу занятых видах деятельности в Казахстане (более 200 тыс. человек) с 2010 г. по первый квартал 2016 г. В этот период числен-

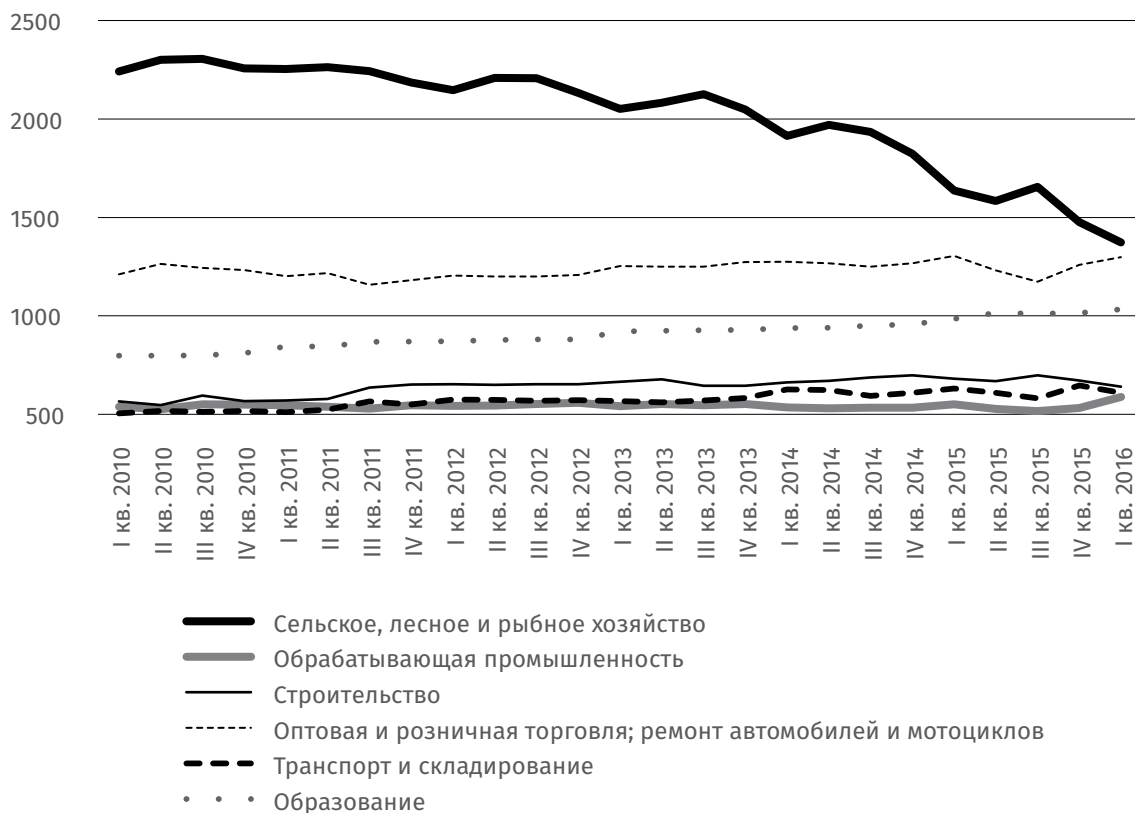


Рис. 5. Динамика численности занятых по шести крупнейшим видам деятельности в 2010–2016 гг., тыс. человек [9]

ность занятых в сельском хозяйстве сократилась на 869 тыс. человек, а количество занятых в остальных восьми видах деятельности в совокупности увеличилось практически на такую же величину — на 835 тыс. человек. По отдельным видам деятельности показатели прироста были следующими:

1. Образование — 236 тыс. человек.
2. Государственное управление и оборона; обязательное социальное обеспечение — 110 тыс. человек.
3. Транспорт и складирование — 104 тыс. человек.
4. Здравоохранение и социальные услуги — 97 тыс. человек.
5. Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов — 86 тыс. человек.
6. Горнодобывающая промышленность и разработка карьеров — 77 тыс. человек.
7. Строительство — 74 тыс. человек.
8. Обрабатывающая промышленность — 50 тыс. человек.

Таким образом, за шестилетний период, причем не в самых лучших экономических условиях, произошла отраслевая реструктуризация 10% рынка труда

(869 тыс. человек при общем числе занятых в 8463 тыс.) прогрессивного характера — перемещение трудовых ресурсов из самого низкопроизводительного вида деятельности (сельского хозяйства) в более производительные. Эта динамика дает основания оценить потенциал дальнейших изменений аналогичного характера, которые могут обоснованно рассматриваться как повышение эффективности занятости.

При условии сохранения данной тенденции и ее интенсивности потенциал перемещения трудовых ресурсов из низкоэффективных видов деятельности (прежде всего — самостоятельно занятых из сельского хозяйства), который в настоящее время можно оценить в 1,5 млн человек, может быть реализован в течение 10–12 лет. При этом существуют факторы, способные как ускорить, так и замедлить этот процесс, — общеэкономические условия, интенсивность реализации государственных программ поддержки развития диверсификации и модернизации экономики, содействие обучению и адаптации «отраслевых мигрантов» для работы в новых видах деятельности и пр.

Использованные источники

1. Самостоятельно занятые по странам мира за 1990–2013 годы // Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан: официальный интернет-ресурс. URL: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLabor (дата обращения: 29.05.2016).

2. GDP per capita (current US\$) // World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. The World Bank: website. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (дата обращения: 29.05.2016).

3. Самостоятельно занятое население по статусу занятости MOT // Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан: официальный интернет-ресурс. URL: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLabor (дата обращения: 31.05.2016).

4. Самостоятельно занятое население по статусу занятости в гендерном разрезе // Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан: официальный интернет-ресурс. URL: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLabor (дата обращения: 31.05.2016).

5. Среднемесячная заработная плата по основным видам экономической деятельности за 2010–2016 годы // Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан: официальный интернет-ресурс. URL: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLabor (дата обращения: 31.05.2016).

6. Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы. URL: <http://ru.government.kz/index.php/ru/programmy/>

2282-gosudarstvennaya-programma-po-forsirovanomu-industrialno-innovatsionnomu-razvitiyu.html.

7. Занятое население по основным видам экономической деятельности // Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан: официальный интернет-ресурс. URL: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLabor (дата обращения: 01.06.2016).

8. Валовой внутренний продукт методом производства за январь—март 2016 года. Экспресс-

информация № Э-41-02/181 от 19 мая 2016 года // Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан: официальный интернет-ресурс. URL: <http://stat.gov.kz/faces/homePage> (дата обращения: 01.06.2016).

9. Занятое население по видам экономической деятельности и регионам за 2010–2016 годы // Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан: официальный интернет-ресурс. URL: <http://stat.gov.kz/faces/homePage> (дата обращения: 02.06.2016).

Сведения об авторе

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

About the Author

Vyacheslav Dodonov (Almaty, Republic of Kazakhstan)—Chief Research Fellow of the Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan, Doctor of Economics; dodonov@mail.ru

Е. Б. Евсеев, В. С. Филипенко

Государственно-частное партнерство при осуществлении сельскохозяйственной деятельности в условиях радиоактивного загрязнения

Аннотация: В статье характеризуется опыт белорусских ученых и специалистов по управлению постчернобыльской ситуацией. Одним из комплексных направлений решения экономических и социальных проблем развития сельского хозяйства называется государственно-частное партнерство при реализации специальных инновационных проектов в районах с радиоактивным загрязнением. Рассматриваются конкретные примеры.

Ключевые слова: Государственная программа по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, специальные инновационные проекты, сельское хозяйство, государственно-частное партнерство.

E. Evseev, V. Filipenko

Public-Private Partnership in the Implementation of Agricultural Activities in Conditions of Radioactive Contamination

Summary: The article characterizes the experience of Belarusian scientists and experts in post-Chernobyl situation management. One of the complex ways to solve economic and social problems of agricultural development is a public-private partnership in the implementation of specific innovative projects in areas of radioactive contamination. The concrete examples are considered.

Key words: State program on overcoming consequences of the Chernobyl disaster, special innovative projects; agriculture, public-private partnership.

Государствам, чьи территории оказались под воздействием последствий чернобыльской катастрофы, пришлось обратить особое внимание на научное изучение способов решения проблем осуществления хозяйственной деятельности в условиях радиоактивного загрязнения. В 1990-е гг. основное внимание уделялось преодолению последствий аварии. Белорусские ученые и специалисты наработали определенный опыт управления постчернобыльской ситуацией, апробировали разные варианты деятельности в условиях радиоактивного загрязнения, внедрили на практике систему защитных мероприятий в сельском хозяйстве, специальную систему управления лесным хозяйством. Цель защитных мероприятий состояла

в том, чтобы в условиях радиоактивного загрязнения получать продукцию с содержанием радионуклидов в пределах установленных нормативов.

В 2002–2003 гг. специалисты республики работали уже над тем, чтобы не просто получить чистую продукцию, но и повысить рентабельность производства. С такой целью в рамках Государственной программы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2011–2015 годы и на период до 2020 года предусмотрена реализация специальных инновационных проектов социально-экономического развития пострадавших районов, подготовленных с учетом конкретных задач. Эти проекты направлены на то, чтобы восстановить и развить социально-

экономический потенциал загрязненных радионуклидами территорий; внедрить современные технологии производства и переработки продукции, производимой на территории радиоактивного загрязнения, развивать племенную базу мясного и молочного скотоводства и семеноводства; модернизировать производства в пострадавших от катастрофы районах и организовать их техническое переоснащение; создать новые производства для переработки имеющихся в пострадавших регионах природных сырьевых ресурсов; развивать инфраструктуру, необходимую для обеспечения привлекательных условий жизнедеятельности населения, проживающего в зонах радиоактивного загрязнения.

Одним из комплексных направлений в решении экономических и социальных проблем является государственно-частное партнерство при реализации специальных инновационных проектов по строительству животноводческих комплексов, что позволяет создать дополнительные рабочие места, увеличить производительность и улучшить условия труда, повысить экономическую эффективность производства. Однако большие инвестиционные вложения требуют экономического обоснования данных проектов с учетом рационального использования сельскохозяйственных земель, загрязненных радионуклидами, для обеспечения высококачественными кормами планируемого поголовья крупного рогатого скота. Корреляция создания полноценной кормовой базы и производства продукции животноводства достигается путем использования экономико-математических методов. Республика Беларусь, специализирующаяся в отрасли сельского хозяйства на производстве молока и мяса, в первую очередь должна учитывать эффективное использование сельскохозяйственных земель.

Проанализируем один из примеров работы, проведенной в СПК «Струга» Столинского района Брестской области.

Почвенный покров здесь характеризуется значительным разнообразием. По типовой принадлежности в составе пахотных земель преобладают дерново-подзолистые почвы, их удельный вес составляет около 64% (табл. 1). Менее распространены торфяно-болотные переходные, антропогенно-преобразованные (постторфяные), аллювиальные (пойменные) дерновые и торфяно-болотные почвы, процент которых составляет 8,7, 7,6, 7,5 и 6,2 соответственно.

Степень увлажнения почв является существенным фактором, который оказывает влияние на качество пахотных земель. В зависимости от увлажнения почвы подразделяются на автоморфные (нормального увлажнения, оглеенные внизу, глубоко оглеенные, контактно-оглеенные), полугидроморфные (временно избыточно увлажненные, глееватые, глеевые) и гидроморфные (болотные) (табл. 2). В целом по СПК «Струга» в составе пахотных земель автоморфные почвы занимают лишь 17,5%, в то время как доля избыточно увлажненных почв составляет более 80%, из которых на долю полугидроморфных приходится 58,8%. Таким образом, значительная часть почв пахотных земель характеризуется избыточным увлажнением.

По гранулометрическому составу почвы пахотных земель являются преимущественно легкими супесчаными и песчаными, характеризующимися, как правило, неблагоприятными водно-физическими и агрохимическими свойствами (табл. 3). Анализ данных почвенного обследования показал, что доля почв легкого гранулометрического состава равна 83,8%, доля торфяных почв составляет 16,2%.

В ходе исследования была выполнена оценка пригодности почвенного покрова для возделывания сельскохозяйственных культур. Группировка пригодности почв пахотных земель для возделывания сельскохозяйственных культур представлена в табл. 4.

Таблица 1. Распределение почв пахотных земель СПК «Струга» по типам

Тип почвы	Площадь, га	%
Дерново-подзолистые	1196,9	63,8
Дерновые и дерново-карбонатные	91,3	4,9
Аллювиальные (пойменные) дерновые	139,9	7,5
Аллювиальные (пойменные) торфяно-болотные	116,9	6,2
Торфяно-болотные верховые	15,7	0,8
Торфяно-болотные низинные	9,0	0,5
Торфяно-болотные переходные	162,8	8,7
Постторфяные	143,1	7,6
<i>Итого обследованных земель</i>	1875,6	100

Таблица 2. Распределение почв пахотных земель СПК «Струга» по степени увлажнения

Степень увлажнения	Площадь, га	%
Автоморфные	228,7	12,2
Контактно оглеенные и оглеенные внизу	98,8	5,3
Временно избыточно увлажненные	445,6	23,8
Глееватые	430,7	23,0
Глеевые	224,3	12,0
Торфянисто-глеевые (торф до 0,3 м)	64,8	3,5
Торфяно-глеевые (торф 0,3–0,5 м)	176,0	9,4
Торфяные маломощные (торф 0,5–1,0 м)	51,5	2,7
Торфяные среднемощные и мощные (торф более 1,0 м)	12,1	0,6
Связнопесчаные оторфованные	143,1	7,6
<i>Итого обследованных земель</i>	1875,6	100,1

Таблица 3. Распределение почв пахотных земель СПК «Струга» по гранулометрическому составу

Гранулометрический состав	Площадь, га	%
Рыхлосупесчаные	162,3	8,7
Связнопесчаные	848,7	45,2
Рыхлопесчаные	424,1	22,6
Связнопесчаные оторфованные	136,1	7,3
Торфяные	304,4	16,2
<i>Итого обследованных земель</i>	1875,6	100

Таблица 4. Группировка почв пахотных земель по степени пригодности для возделывания сельскохозяйственных культур, га

Культуры	Степень пригодности			
	непригодные	малопригодные	пригодные	наиболее пригодные
Озимая рожь	0	1440,0	435,5	0
Озимая пшеница	802,0	1026,3	1875,9	0
Озимое тритикале	801,7	1026,3	47,6	0
Яровая пшеница	801,7	516,0	557,9	0
Ячмень	744,1	228,1	903,4	0
Овес	0	946,1	881,9	47,6
Кормовой люпин	654,4	849,6	371,6	0
Горох, вика, пелюшка	801,7	1014,3	59,6	0
Сахарная свекла, корнеплоды	801,7	1073,9	0	0
Рапс	1504,0	371,6	0	0
Картофель	429,9	1044,2	401,5	0
Кукуруза	801,7	1026,3	47,6	0
Клевер	1504,0	371,6	0	0
Люцерна	1380,5	495,1	0	0
Многолетние злаковые травы	744,1	187,1	403,1	541,3

Таблица 5. Прогнозная удельная активность ^{137}Cs в продукции культур при рекомендуемом размещении на сельскохозяйственных землях СПК «Струга»

Культуры	Удельная активность ^{137}Cs , Бк/кг*
Озимая рожь	0,1 (0–1,6)
Клевер	0,2 (0–16,8)
Люцерна	1,1 (0–2,8)
Пшеница	0,1 (0–1,5)
Кукуруза (з/м)	1,0 (0–7)
Кукуруза (зерно)	4,6 (1,3–10,2)
Озимый рапс (зерно)	26,5 (2,8–54)
Озимая пшеница	1,2 (0–7,7)
Озимое тритикале	2,6 (0–8)
Многолетние бобово-злаковые травы	13,4 (0–58,3)
Вика, люпин, горохо-овсяная смесь, ячмень, овес, горох, сорговые (з/м)	0 (0–0)**

* Представлены среднее значение и диапазон изменения от минимального до максимального.

** Расчетное значение прогнозной удельной активности ^{137}Cs равно 0 в случае отсутствия его содержания в агрохимическом паспорте поля.

С учетом плотности загрязнения почв элементарных участков пахотных земель СПК «Струга» и параметров перехода ^{137}Cs для возделываемых культур произведен расчет удельной активности радионуклида в производимой продукции при планируемом размещении (табл. 5).

Следует отметить, что согласно «Республиканским допустимым уровням содержания цезия-137 и стронция-90 в сельскохозяйственном сырье и кормах» для переработки на пищевые цели допускается продукция с содержанием ^{137}Cs в зерне до 90 Бк/кг, в зерне на детское питание — до 55 Бк/кг. При рекомендуемом размещении зерновых культур по элементарным участкам максимальная удельная активность ^{137}Cs прогнозируется в зерне кукурузы

(10,2 Бк/кг). Следовательно, почвы пахотных земель хозяйства пригодны для возделывания зерновых культур, предназначенных для производства пищевой продукции. На рис. 1 представлено распределение плотности загрязнения по элементарным участкам.

При использовании продукции в кормовых целях для производства цельного молока удельная активность ^{137}Cs в зерне (на фураж и комбикорм) не должна превышать 180 Бк/кг, в зеленой массе — 165 Бк/кг. Выполнен также прогноз максимально возможной удельной активности ^{137}Cs в выращиваемой продукции (табл. 6) при чередовании культур по полям севооборотов и элементарным участкам.

Прогнозные показатели удельной активности ^{137}Cs в продукции свиде-

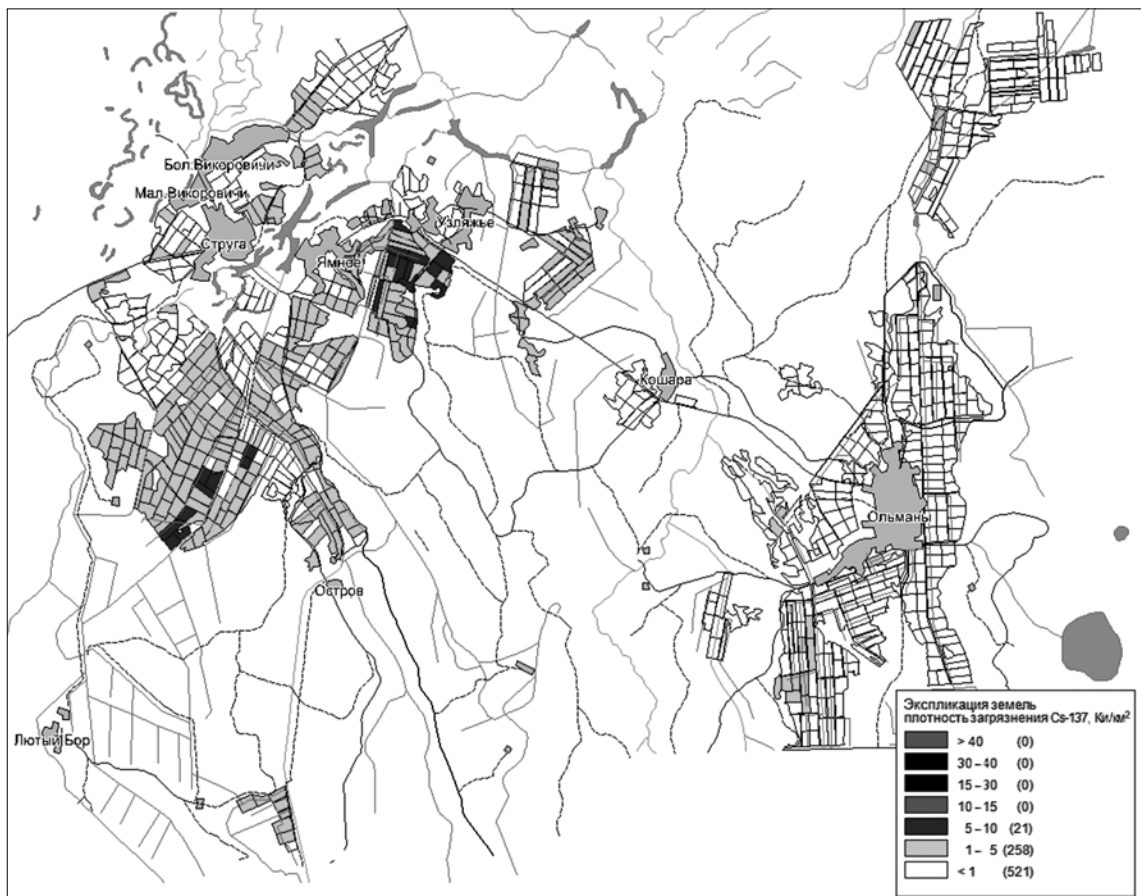


Рис. 1. Экспликация сельскохозяйственных земель СПК «Струга» по плотности загрязнения ^{137}Cs

Таблица 6. Максимальная прогнозная удельная активность ^{137}Cs в продукции культур

Культура	Удельная активность ^{137}Cs , Бк/кг
Озимая рожь	12,7
Клевер	28,9
Люцерна	18,5
Пшеница	7,7
Кукуруза (з/м)	13,8
Кукуруза (зерно)	17,7
Озимый рапс (зерно)	63,5
Озимая пшеница	7,7
Озимое тритикале	7,7
Многолетние бобово-злаковые травы	48,1
Ячмень	15,4
Овес	43,6
Горох	127
Люпин	142,5
Вика	65,5
Горохо-овсяная смесь	21,1
Сорговые (з/м)	14,1

Таблица 7. Показатели оптимизации структуры посевных площадей СПК «Струга»

Культура	Валовой сбор, т	Площадь, га	Уд. вес, %	Рентабельность, %	Корм. ед., кг
Пшеница	150,2	42,9	2,85	22	181834,6
Рожь	600	166,7	11,06	18	726 000
Тритикале	1400	378,4	25,11	20	1694 000
Ячмень	400	114,3	7,58	15	484 000
Овес	50	15,6	1,04	8	50 000
Кукуруза	1400	215,4	14,29	30	1876 000
Рапс	500	227,3	15,08	30	—
Гречиха	70	70,0	4,64	10	—
Картофель	300	16,7	1,11	5	—
Многолетние травы	2500	128,2	8,51	55	575 000
Однолетние травы	2500	131,6	8,73	31	575 000
<i>Итого</i>	9870,2	1507	100	22	6 161 835



Рис. 2. Схема размещения культур по элементарным участкам СПК «Струга»

тельствуют об отсутствии ограничений по ее использованию, связанных с превышением допустимых концентраций данного радионуклида в зерне и зеленой массе.

При размещении культур по элементарным участкам учитывалась агрономическая пригодность почв для возделывания сельскохозяйственных культур в порядке их приоритетности для организации. Предлагаемое размещение рекомендуемых для возделывания культур по элементарным участкам представлено на рис. 2.

Из проведенных исследований можно сделать вывод, что около 62% пашни необходимо отводить под зерновые культуры, а травянистые корма следует получать с пастбищ и сенокосов. Наи-

большую посевную площадь предлагается отвести под тритикале, которая составит по данному оптимизационному проекту 378,4 га, или 25% пашни. В то же время необходимо отметить, что 227 га пашни отводится под рапс в связи с его высокой рентабельностью (30%). Данная структура посевных площадей обеспечивает зернофуражом до 30% в структуре рациона кормления скота. Дополнительно планируется 259 га пашни использовать под многолетние и однолетние травы (табл. 7).

Сравнив фактическую структуру с оптимальным вариантом, следует отметить, что в предлагаемом варианте увеличены площади под более рентабельные культуры (тритикале, кукуруза, пшеница).

Проведение агрохимической и радиологической оценки использования сельскохозяйственных земель позволит на научной основе организовывать выращивание сельскохозяйственных культур с учетом агрономической пригодности почв, получение высоко-

качественных кормов и нормативно чистой продукции; добиваться высокоэффективного производства сельскохозяйственной продукции. В решении этих задач особую роль призвано сыграть государственно-частное партнерство.

Использованные источники

1. Агроэкономические основы систем использования земли. Минск : Белорусская наука, 2007. 532 с.

2. Государственная программа по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2011–2015 годы и на период до 2020 года.

URL: <http://www.government.by/upload/docs/file/bfe7427eab1d6147.PDF>.

3. Рекомендации по ведению агропромышленного производства в условиях радиоактивного загрязнения земель Республики Беларусь / под общ. ред. В. С. Аверина [и др.]. Минск, 2011. 91 с.

Сведения об авторах

Евгений Борисович Евсеев (Пинск, Республика Беларусь) — младший научный сотрудник Брестского филиала республиканского научно-исследовательского унитарного предприятия «Институт радиологии», магистр бизнес-администрирования; evsey89@mail.ru

Василий Стефанович Филипенко (Пинск, Республика Беларусь) — директор Брестского филиала республиканского научно-исследовательского унитарного предприятия «Институт радиологии», кандидат экономических наук, доцент

About the Authors

Evgeny Evseev (Pinsk, Republic of Belarus) — Junior Researcher of the Brest branch of the Republican Scientific Research Unitary Enterprise «Institute of Radiology», Master of Business Administration

Vasily Filipenko (Pinsk, Republic of Belarus) — Director of the Brest branch of the Republican Scientific Research Unitary Enterprise «Institute of Radiology», Ph.D. in Economics, Associate Professor

© «ДИАЛОГ: ПОЛИТИКА, ПРАВО, ЭКОНОМИКА», ТЕКСТ, 2016

ПОДПИСАНО В ПЕЧАТЬ 04.10.2016. ФОРМАТ 60 × 90 1/8. ПЕЧАТЬ ОФСЕТНАЯ. БУМАГА ОФСЕТНАЯ.
ГАРНИТУРА CHARIS SIL. УСЛ. ПЕЧ. Л. 16,0. ТИРАЖ 1000 ЭКЗ.
ЗАКАЗ № КД-2949-о-16.

АДРЕС: 191015, САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, ШПАЛЕРНАЯ УЛ., Д. 47

ТЕЛЕФОНЫ РЕДАКЦИИ: (812) 326-69-24, 326-68-01. WEB-СТРАНИЦА: WWW.IACIS.RU; E-MAIL: KANZ@IACIS.RU

ЖУРНАЛ ЗАРЕГИСТРИРОВАН В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ СВЯЗИ, ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ.
РЕГИСТРАЦИОННОЕ СВИДЕТЕЛЬСТВО ПИ №ФС 77-67178 от 16.09.2016 г.

ОТПЕЧАТАНО С ОРИГИНАЛ-МАКЕТА В ТИПОГРАФИИ «КАПЛИ ДОЖДЯ»: 190005, САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, ИЗМАЙЛОВСКИЙ ПР., Д. 16/30, ЛИТ. Б.
ТЕЛ./ФАКС: (812) 325-08-48