



№ 3 (40) 2016 Научно-правовое издание

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА,
ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР – Р. В. ЕНГИБАРЯН**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Франческо Адорнато – профессор, ректор Университета г. Мачерата
Енгибарян Р.В. – научный руководитель факультета государственного управления, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ
Ендольцева А.В. – и.о. заведующего кафедрой правовых основ управления, доктор юридических наук, профессор
Мальгин А.В. – проректор по общим вопросам МГИМО МИД России, кандидат политических наук, доцент
Сардарян Г.Т. – и.о. декана факультета государственного управления, кандидат политических наук
Торкунов А.В. – ректор МГИМО МИД России, академик РАН
Федотов А.Л. – Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в Словацкой Республике, кандидат юридических наук.

НАУЧНЫЙ СОВЕТ

Фабрицио Д'Ашенцо – профессор, проректор Римского Университета Сапиенца
Амплеева Т.Ю. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук
Краснов Ю.К. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук и доктор исторических наук
Кузьмина Н.Б. – проректор МГИМО МИД России по финансово-экономическим вопросам, доктор экономических наук
Охотский Е.В. – профессор кафедры государственного управления и права МИУ МГИМО МИД России, доктор социологических наук
Субочев В.В. – профессор кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор
Энтин М.Л. – заведующий кафедрой европейского права МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор
ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ – В.Э. БЕРЕЗКО
корректор – **Т.М. Срапян**
компьютерная верстка – **Д.Е. Волков**

СОДЕРЖАНИЕ

КОЛОНКА ПУБЛИЦИСТА

3 **Р.В. Енгибарян, Ю.А. Караулова, В.В. Селезнева**
Институт президентства США и России

ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

12 **М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина**
Востребованность и пределы судебного нормотворчества
21 **Ю.К. Краснов**
Некоторые теоретические и практические аспекты кризиса права в современном мире

29 **А.Н. Митин**
К вопросу о необходимости принятия решений о систематизации законодательства в области информационного обеспечения органов государственной власти
38 **А.А. Власов, В.Н. Коваленко, С.Н. Латышев**

Внешнеторговый договор купли-продажи в системе международного частного права

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

46 **Н.Н. Шувалова**
Правовое регулирование антикоррупционного поведения государственных служащих: актуальные проблемы
55 **С.И. Суровцев**
Российский закон о лоббизме: первые шаги на пути правовой регламентации лоббистской деятельности в России

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

63 **А.А. Байков**
Восточноазиатская региональная среда и глобальные приоритеты России

Трибуна молодого ученого

71 **П.С. Барабанова**
Особенности применения специального законодательства о туризме в Англии
78 **А.К. Макаренко**
Регулирование инвестиционной деятельности в соглашениях Европейского союза о свободной торговле

«КРУГЛЫЙ СТОЛ» В МАГИСТРАТУРЕ

87 **А.А. Мкоян**
Государственная стратегия противодействия коррупции: отечественный и зарубежный опыт

РЕЦЕНЗИЯ

96 **В.В. Субочев**
Два полюса современной цивилизации: невыносимость толерантности или рецензия на книгу Р.В. Енгибаряна: «XXI век: исламский вызов»

CONTENTS

A POLITICAL WRITER'S COLUMN

- 3 **R. Yengibaryan, Ju. Karaulova, V. Selesneva**
The Institution of Presidency in the USA and Russia

LAW IN THE PRESENT-DAY WORLD

- 12 **M. Entin, E. Entina**
Relevance and limits of judicial rulemaking
- 21 **Yu. Krasnov**
Some Theoretical and Practical Aspects of the Crisis of Law in the Modern World
- 29 **A. Mitin**
On the need for systematization of legislation in the field of information support of public authorities
- 38 **A. Vlasov, V. Kovalenko, S. Latyshev**
Foreign trade contract of sale in international private law

STATE ADMINISTRATION: CHALLENGES AND PROSPECTS

- 46 **N. Shuvalova**
Legal regulation of anti-corruption behavior of civil servants: current problems
- 55 **S. Surovtcev**
The Russian law on lobbying: the first steps to legal regulation of lobbying activities in the Russian Federation

POLITICAL ISSUES OF INTERNATIONAL RELATIONS

- 63 **A. Baykov**
Russia's Strategy in Asia-Pacific

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

- 71 **P. Barabanova**
The particularities of application of the special tourism legislation in England
- 78 **A. Makarenko**
Investment regulation in the European Union free trade agreements

«ROUND TABLE» DISCUSSION

- 87 **A. Mkoyan**
State anticorruption strategy: domestic and foreign experience

REVIEW

- 96 **V. Subochev**
Two poles of modern civilization: intolerable tolerance or reviewing the book by R.V. Engibaryan "XXI Century: Islamic Challenge"

Журнал «Право и управление. XXI век» включен в Перечень ведущих российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

С сетевым изданием «Право и управление. XXI век. Электронное издание»
можно ознакомиться по адресу: www.pravo.mgimo.ru

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА США И РОССИИ

*Роберт Енгибарян**

*Юлия Караулова***

*Вера Селезнева****

В статье проводится сравнительно-правовой анализ институтов президентства Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации. Авторы подробно анализируют различные аспекты указанных институтов, особо обращая внимание на особенности осуществления полномочий президентов двух стран. Принятая в 1787 году Конституция США содержала ряд новшеств, которые в будущем оказали колоссальное влияние на развитие конституционного и государственного строительства большинства стран мира. Она провозгласила принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а также учредила совершенно новый институт президентства. Во времена, когда монархия была доминирующей формой правления, этот институт воспринимался как адекватная монархии форма правления, ограниченная только выборным сроком. Однако скоро стало ясно, что в далеких и малонаселенных Соединенных Штатах создана совершенно новая конституционная конструкция со сложным демократическим механизмом сдержек и противовесов в различных ветвях власти [1. С. 397-406]. Институт Президента был учрежден в СССР в 1990 году, а в России - в марте 1991 года на основе результатов референдума. В настоящее время статус, порядок избрания, компетенции и основания прекращения полномочий Президента Российской Федерации подробно и четко регламентируются главой 4 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 10 января 2003 г., в редакции от 13 июля 2015 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». В процессе формирования правовой базы, объема полномочий, роли и места Президента в системе власти всесторонне был учтен опыт организации ряда президентских республик в первую очередь США, Франции, с учетом большой специфики и своеобразия истории России, ментальности ее народа и политической элиты.

Институт президентства США

Принятая в 1787 году Конституция США содержала ряд новшеств, которые в будущем оказали колоссальное влияние на развитие конституционного и государственного строительства большинства

стран мира. Она провозгласила принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а также учредила совершенно новый институт президентства. Во времена, когда монархия была доминирующей формой прав-

* **Енгибарян Роберт Вачаганович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный редактор научно-публицистического журнала «Право и управление. XXI век».

** **Караулова Юлия Анатольевна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры английского языка № 6.

*** **Селезнева Вера Викторовна**, кандидат филологических наук, доцент, заведующий кафедрой английского языка № 6.

ления, этот институт воспринимался как адекватная монархии форма правления, ограниченная только выборным сроком. Однако скоро стало ясно, что в далеких и малонаселенных Соединенных Штатах создана совершенно новая конституционная конструкция со сложным демократическим механизмом сдержек и противовесов в различных ветвях власти [1. С. 397-406]. Как случилось, что именно на периферии западной цивилизации появилась первая писаная конституция, воплотившая в себе все передовые политические доктрины европейских просветителей Вольтера, Монтескье, Локка, Гоббса, Руссо и других? Почему именно на американской почве эмигранты-протестанты, объединившие англосаксов, голландцев, немцев и скандинавов, нашли ту модель организации государства, которая эффективно без переворотов и катаклизмов работает до сих пор? Может, причина заключается в том, что никто не мешал группе по-новому мыслящих людей творить и созидать свободно от влияния и инерции прошлого?

Сегодня США представляют собой самую мощную военно-экономическую державу современности. За сравнительно короткий исторический период, благодаря удачному географическому расположению и протестантской культуре самоорганизации, эта страна смогла вобрать в себя все самое передовое в области экономики и науки. К тому же международные военные и политические катаклизмы обошли стороной ее границы (не считая эпизод Перл-Харбора в 1941 году), что тоже способствовало развитию её политико-экономической мощи. Но не забудем упомянуть, что США были и есть страной примерной демократии со слаженным действием всех звеньев государственного механизма, где огромная роль принадлежит именно возглавляемой президентом исполнительной власти. Несмотря на сложный путь исторического развития (гражданская война 1861-1865 гг., Великая депрессия 1929-1939 годов, две мировые войны) в истории США, в отличие от западноевропейской политической культуры, отсутствовали примеры противостояния конгресса и президента, затяжные периоды правительственных кризисов и отставок, многопартийных парламентских дебатов и противостояний. Всегда в сложные периоды американской истории должность президента занимали великие личности, такие как Джордж Вашингтон, Авраам Линкольн, Вудро Вильсон, Франклин Рузвельт.

Это объясняется несколькими причинами. Во-первых, протестантской по духу организацией экономики и общественно-политической жизни, слаженностью и гармоничностью всей политической системы страны, федеральной формой организации государства, включающей многие элементы конфедерации, двойной защитой Конституции на федеральном и региональном уровнях, определенными и в то же время гибкими формулировками Конституции, дающими возможность маневров. Согласно Разделу 1.1 Статьи II Конституции США исполнительная власть принадлежит президенту. То есть функции президента ограничиваются лишь исполнением законов, принятых Конгрессом. Президент не вправе расширить объем своих полномочий, так как такие действия могут быть пресечены Верховным судом, которому дано право объявить тот или иной акт президента неконституционным, что на практике происходит нередко.

В силу Раздела 2.2. Статьи II президент вправе назначать с совета и согласия Сената должностных лиц, составляющих исполнительную власть федерального правительства (их число сегодня составляет 40 тысяч человек). Конкретное наименование ведомств и определение круга их полномочий закреплено Конституцией за Конгрессом. Конгресс создает департаменты (а фактически - министерства) исполнительной власти, число которых может варьироваться. Это министерства финансов, обороны, образования, торговли, сельского хозяйства, энергетики, внутренних дел, юстиции, безопасности, здравоохранения (всего пятнадцать ведомств).

Руководители департаментов назначаются президентом с согласия Сената. Они именуются «секретарями» и «являются президентским кабинетом» по аналогии с правительствами других стран, но без председателя правительства и его замов, с подчинением напрямую президенту. Учредительный характер Конгресса, доминанта этого органа в американской политико-правовой системе не вызывает ни у кого сомнений. Наряду с этим, полномочия президента США настолько значимы, что именно с его личностью ассоциируется власть в стране, значительные события национального масштаба, а также исторические этапы ее развития. Кабинет президента США (по сути – правительство) отвечает и отчитывается перед президентом. Вместе с тем, Конгресс в лице своих комитетов имеет возмож-

ность при необходимости в порядке парламентского контроля проводить слушания и требовать отчет от того или иного члена «Президентского кабинета». Персонификация президентской власти выражается и в том, что президентом является лидер победившей на президентских выборах политической партии, и даже если его партия не составляет в Конгрессе парламентское большинство, то при американской двухпартийной системе роль президентской партии все равно будет значима.

Персонификация президентской власти особо подчеркивает его должность главнокомандующего вооруженными силами страны. Он же представляет страну в международных отношениях и непосредственно руководит деятельностью департамента международных отношений, т.е. министерства иностранных дел.

Действующая Конституция США подробно предписывает критерии, предъявляемые к кандидату на пост президента США, и обстоятельно регулирует порядок его избрания. Параллельно всеобщему голосованию избирателей, законодательное собрание каждого штата назначает выборщиков в тех пропорциях, которые он имеет в Сенате и в Палате представителей Конгресса. Они составляют «коллегию выборщиков», которая избирает президента на основании итогов голосования. Существование такого порядка объясняет ситуации, когда общее количество голосов, поданных за избранного Президента, может быть меньше голосов, набранных его конкурентом, потерпевшим поражение. Так случилось на выборах в 2000 году, когда Джордж Буш Младший победил Альберта Гора, так произошло и сейчас в результате победы Дональда Трампа над Хиллари Клинтон. Правда, на фоне более 120 миллионов избирателей, принявших участие в выборах, такой перевес незначителен и объясняется принципом «победитель получает все», в том числе и голоса, отданные за его конкурента.

Президент США избирается на 4-летний срок и может быть переизбран еще на один срок. Такой порядок за столетия действовал неукоснительно, за исключением перевыборов Франклина Рузвельта на четвертый срок во время войны. Однако после скоростной смерти Франклина Рузвельта в начале его четвертого президентского срока в 1947 году была принята 22 поправка к Конституции США, устанавливающая императивный порядок относительно двух президентских сроков (была ратифицирована 07.02.1951 г.).

Можно поспорить, достаточен ли такой недолгий срок полномочий Президенту для реализации своих предвыборных программ. Может, не следует так часто подвергать страну такому серьезному испытанию, ведь выборы происходят на фоне огромного эмоционального накала избирателей и требуют колоссальных денежных вложений. Не лучше ли ввести продолжительный срок на 7 лет, как это было во Франции до 2002 года, или хотя бы на 6 лет по примеру недавней российской практики? (1)

Итак, первой и, пожалуй, важнейшей особенностью американской политической культуры при выборе президента США является институт коллегии выборщиков. Такие коллегии формируются Республиканской и Демократической партиями на паритетных началах во всех 50-ти штатах и федеральном округе Колумбия в соответствии с пропорциональным соотношением партий в Конгрессе США. Общее их количество - 538 человек, при этом после каждого очередного выбора поднимался один и тот же вопрос: могут ли члены коллегии выборщиков отдать предпочтение кандидату противостоящей партии? В теории это возможно, и такой прецедент был. Выборщики в одних штатах дают клятву придерживаться принципа обязательной поддержки своего партийного кандидата, в других штатах они не присягают на верность партийному принципу и теоретически свободны для принятия решения. Для избрания Президента достаточно 270 голосов выборщиков [2].

Действенным институтом в руках президента США, дающим ему возможность серьезно повлиять на законодательный процесс Конгресса, является его право вето (Veto power of president). Именно в этом конституционном полномочии президента наглядно проступает замысел создателей Конституции не дать возможность ни одной ветви власти безраздельно руководить всей политико-правовой системой страны. Право вето, пожалуй, важнейшее полномочие, которое наряду с полномочием быть избранным непосредственно населением, делает президента серьезной уравновешивающей силой в отношениях с остальными ветвями власти. Правда, такое право может быть преодолено Конгрессом за счет квалифицированного большинства (2/3 голосов его обеих палат). Но с практической точки зрения эта задача не из легких. Президент является лидером одной из двух политических партий, представленных в Конгрессе. Как правило,

одна партия редко добивается такого подавляющего большинства, которое предоставило бы ей возможность самостоятельно преодолеть президентское вето. Конечно, президенты не так часто используют право вето, так как его преодоление определенно дискредитирует самого президента. Самое важное в этом, что противостояние двух ветвей власти в законодательном поле в отличие от европейской законодательной практики не может закончиться вотумом недоверия к президенту и возглавляемому им кабинету, последующей их отставкой, или роспуском законодательного органа и назначением новых выборов. Следует еще раз отдать должное мудрости и дальновидности авторов Конституции США, которая с небольшими изменениями действует и сегодня.

Чтобы картина правового статуса президента США была полной, необходимо коснуться конституционного института импичмента, т.е. досрочного освобождения президента от власти. Причиной импичмента могут стать факты государственной измены, взяточничества и т.д. Если импичмент будет применен к президенту, он распространится также на вице-президента и на весь возглавляемый им президентский кабинет. Процедуру импичмента вправе инициировать нижняя палата, а окончательное решение выносится Сенатом. За всю историю США Палата представителей инициировала процедуру импичмента в отношении всего двух президентов (Эндрю Джексона в 1868 году и Билла Клинтона в 1999 году). Однако и тот, и другой смогли заручиться незначительным перевесом голосов сенаторов и избежать позорной отставки. Что касается досрочного ухода с занимаемого поста Ричарда Никсона, то этот талантливый и гордый политик сам подал в отставку в 1974 году до начала процедуры импичмента.

Институт Президента Российской Федерации

Институт Президента был учрежден в СССР в 1990 году, а в России - в марте 1991 года на основе результатов референдума. В настоящее время статус, порядок избрания, компетенции и основания прекращения полномочий Президента Российской Федерации подробно и четко регламентируются главой 4 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 10 января 2003 г., в редакции от 13 июля 2015 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». В процессе формирования правовой базы, объема полномочий, роли и места

Президента в системе власти всесторонне был учтен опыт организации ряда президентских республик в первую очередь США, Франции, с учетом большой специфики и своеобразия истории России, ментальности ее народа и политической элиты.

Для начала разговора об институте Президента РФ, его сравнения с институтом Президента США, целесообразно учесть своеобразие геополитического положения этих стран, сегодняшние внешние и внутренние вызовы. Россия – тысячелетняя Великая империя, находящаяся в эпицентре геополитического противостояния разных цивилизаций: христианской, исламской, буддистской и конфуцианской – сумела сохраниться как национальное государство и самостоятельная цивилизация в своих основных географических контурах и продолжает оставаться самым большим политико-территориальным образованием с исключительно протяженными морскими и сухопутными границами.

К тому же, она в отличие от США не защищена от своих могучих и беспокойных соседей океанским пространством или другими природными преградами. Более того, с некоторыми своими соседями от исторического прошлого остаются не до конца решенные территориальные проблемы (Япония, Китай, Украина, готовая в любой подходящий момент действовать Турция). Более того Россия, в отличие от США, не член какого-либо международного военного альянса типа НАТО, за исключением ОДКБ в составе нескольких республик постсоветского пространства с незначительным военным потенциалом.

Все эти факторы и национально-конфессиональная неоднородность требуют определенную политико-административную централизацию и сильно персонифицированную власть, что является результатом ее византийско-православного, царского, советского прошлого. Оно традиционно отрицало принцип разделения власти на ветви, конкурентность и соревновательность, многопартийность и тем более автономность личности от власти. Россия, несмотря на свою великую историю и культуру – новая демократия, насчитывающая всего четверть века и ее переход на демократические рельсы требует еще времени. При российских геополитических внешних и внутренних угрозах, при сегодняшней ментальности ее народа она, по-видимому, еще на некоторый срок останется централизованной, при сильной персонифици-

рованной президентской власти. Следует особо отметить, что российскому народу и политической элите свойственна глубокая, на уровне подсознания, ментальность величия своей страны, её истории и культуры, сильная, даже сакральная персонифицированность власти, что определенно нашло отражение в ее действующей культуре.

Самая общая характеристика статуса Президента Российской Федерации состоит в том, что согласно ч. 1 ст.80 Конституции РФ, он является «главой государства», что более полно и точно отражает положение, место и роль президентской власти в демократической республике. Это не означает, что президентская власть как власть главы государства представляет какую-то особую четвертую ветвь власти, или, что наличие такой власти представляет собой отказ от принципа разделения властей. [3. С. 415-420]. Но это означает, что роль президента как главы государства не может быть сведена лишь к роли главы исполнительной власти, хотя особенно тесная и непосредственная связь президентской власти именно с исполнительной ветвью власти совершенно очевидна в любой президентской и полупрезидентской республиках. С одной стороны, президент, его власть как главы государства распространяется в той или иной мере и на область законодательства и на область судопроизводства; а с другой – он призван осуществлять и такие полномочия, которые не укладываются ни в одну из трех ветвей государственной власти. К числу таких полномочий следует отнести такие важные полномочия, вытекающие из роли президента как высшего арбитра во взаимоотношениях различных ветвей власти, как координатора их деятельности, гаранта единства и стабильности всей системы государственной власти.

Конституция РФ (ч.2-4 ст.80) устанавливает, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в установленном Конституцией РФ порядке; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; предстает как глава государства РФ внутри страны и в международных отношениях. Это важнейшие прерогативы Президента РФ.

Сказанное о высокой роли Президента РФ как главы государства не означает, что

его полномочия ничем не ограничены, и он может взять на себя решение любого вопроса. Как видно из приведенных конституционных положений, рамки его деятельности определяются Конституцией РФ и федеральным законодательством, базирующимися на принципе разделения властей. Вместе с тем на этой основе на Президента РФ возлагается задача обеспечения условий нормального и согласованного функционирования всех ветвей власти и их институтов, верховного контроля над практической реализацией указанного принципа.

Таким образом, Президент РФ занимает особое, весьма своеобразное место в системе органов государственной власти страны. Это своеобразие состоит в том, что президентская власть неотделима от трех ветвей власти и в то же время не может быть растворена в них: она выступает гарантом основных государственных и общественных устоев, координатором и арбитром во взаимоотношениях различных ветвей власти и вместе с тем не стоит над ними, не подчиняет их себе.

Как уже отмечалось, считается, что российская модель президентской власти ближе всего к французской модели президентской власти в полупрезидентской республике. Но при этом необходимо учитывать, что полномочия Президента РФ во многих отношениях, как будет конкретно показано ниже, значительно шире, чем у Президента Франции, поскольку по существу, у нас речь идет на наш взгляд, не о полупрезидентской, а о президентской республике с частичными элементами парламентаризма. Такой статус президентской власти в нашей стране сегодня определяется во многом конкретными историческими и национальными особенностями периода переходного и кризисного развития нашего общества и государства, требующего концентрации высшей государственной власти в одних руках.

Как и в других странах, Президент РФ согласно статье 91 Конституции России обладает неприкосновенностью, имеет свои резиденции, охрану, транспорт, флаг (штандарт), знак, соответствующее денежное вознаграждение и право на представительские и иные расходы. Неприкосновенность Президента РФ означает, что против него нельзя возбудить уголовное дело, он не может быть арестован, принудительно доставлен в суд, задержан в административном порядке, подвергнут обыску и личному досмотру. Но по гражданскому иску может быть привлечен в качестве ответчи-

ка. Ответчиком он может выступать в Конституционном Суде РФ при рассмотрении вопроса о конституционности его акта.

Статус и функции Президента РФ реализуются путем осуществления его полномочий. Высокий конституционный статус президента РФ, важность и многообразие его политических функций определяют сферу обширных президентских полномочий. Одни из них осуществляются на прерогативной основе, а другие – с учетом полномочий и других органов государственной власти в данной области. Компетенция Президента РФ как совокупность его полномочий может быть системно охарактеризована по следующим основным направлениям.

В области законодательства и отношений с парламентом – Федеральным Собранием РФ – Президент РФ имеет право законодательной инициативы, т.е. внесения законопроектов в Государственную Думу; обладает правом отлагательного вето на законопроекты, принятые Федеральным Собранием; подписывает и обнародует федеральные законы (ст. 84 и 107 Конституции РФ). Он назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом; распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом, обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ст. 84). Президент РФ может обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности соответствующих положений нормативных актов (ст.125 Конституции РФ) и о толковании Конституции, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции (ст.134). Он вправе вернуть федеральный закон в случае нарушения порядка его принятия, если это нарушение ставит под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и самого принятия закона.

Наиболее широки полномочия Президента РФ в области осуществления исполнительной власти и отношений с правительством, где его решения и указания имеют приоритетный и императивный характер. Согласно ст.3 Конституции РФ он : назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ, имеет право председательствовать на заседаниях

Правительства РФ, принимает решение об отставке Правительства РФ, представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ и ставит вопрос об освобождении от этой должности; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; формирует Администрацию Президента РФ. Президент РФ определяет по представлению Председателя Правительства систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. Он имеет право отменить постановления и распоряжения федерального Правительства, а также приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч.2, ст.85). Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ (ч.1 ст.85). Президент назначает на должность и освобождает от должности своих полномочных представителей в регионах РФ, специальное Положение о которых утверждено Указом Президента РФ в июле 1997 г.

Особенно велика роль и широки полномочия Президента РФ в тех областях управления органами, которыми он руководит непосредственно: оборона, безопасность, иностранные дела, внутренние дела и др. В этой связи он: формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, статус которого определяется федеральным законом; утверждает военную доктрину РФ; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ; назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях (ст. 83).

Президент РФ: осуществляет руководство внешней политикой РФ; ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (ст. 86). Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ и в случае агрессии против РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местно-

стях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 87). При обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, он вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 88). Президент РФ: решает вопросы гражданства РФ и предоставления политического убежища; награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания; осуществляет помилование (ст. 89).

Полномочия Президента РФ в области осуществления судебной и прокурорской власти достаточно ограничены, поскольку он не имеет права вмешиваться в сферу их деятельности. Его полномочия связаны лишь с формированием соответствующих органов. Так, Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ; назначает судей других федеральных судов (ст. 83).

В процессе осуществления своих полномочий Президент РФ принимает определенные правовые акты, основными формами которых являются указы и распоряжения. Указы нормативного характера содержат общие правила поведения, относятся к более или менее широкому кругу физических и юридических лиц и рассчитаны на многократное применение, в отличие от ненормативных (индивидуальных) указов, относящихся к конкретным лицам, предприятиям, органам и отношениям (например; указы о назначении определенных лиц на должность). Распоряжения - это обычно акты индивидуального характера. Акты Президента РФ не нуждаются в контрасигнации и обязательны для исполнения на всей территории РФ, хотя и носят подзаконный характер, ибо не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ст. 90). Акты Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию в течение десяти дней после их подписания в «Российской газете» и в информационном бюллетене «Собрание законов Российской Федерации (кроме ак-

тов или отдельных их положений, содержащих государственную тайну или имеющих конфиденциальный характер) и, если они носят нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории РФ в течение семи дней после дня их первого официального опубликования. В конкретных условиях необходимости быстрого и радикального обновления правовой основы процессов становления рыночной экономики, демократизации, гражданского общества и правового государства в РФ указы Президента сыграли важную роль в становлении новой правовой системы.

Порядок выборов Президента РФ определен Конституцией РФ (ст. 81) и Федеральным законом от 10 января 2003 г., в редакции от 13 июля 2015 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». Президент РФ избирается на 6 лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Он может быть переизбран и на второй срок, но одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Кандидатом в Президенты РФ может быть гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет. Правом выдвижения кандидатов обладают как непосредственно избиратели (не менее 100 избирателей), так и избирательные объединения и их блоки, которые могут выдвигать только одного кандидата. В поддержку своего кандидата необходимо собрать не менее одного миллиона подписей избирателей, причем на долю одного субъекта РФ должно приходиться не более 7% этого общего числа. Центральная избирательная комиссия проверяет правильность сбора подписей и выносит решение о регистрации кандидата. С момента регистрации кандидат должен на время выборов оставить государственную службу или работу в средствах массовой информации, а переизбирающийся Президент РФ - не пользоваться преимуществами своего служебного положения. Кандидаты пользуются на равных основаниях рядом льгот (получают статус неприкосновенности, получают одинаковую финансовую поддержку из госбюджета, равное и бесплатное одинаковое время выхода в эфир, бесплатный общественный транспорт и др.). В случае, если зарегистрированными оказываются менее двух кандидатов, Центральная избирательная комиссия откладывает выборы с тем, чтобы обеспечить альтернативный характер голосования.

Избранным считается кандидат, получивший в первом туре выборов более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, т.е. абсолютное большинство (50% поданных голосов + 1 голос). Если в голосовании приняло участие менее половины избирателей, внесенных в списки для голосования, то выборы считаются несостоявшимися. В том случае, если в первом туре ни один из кандидатов не получил хотя бы половины голосов плюс один голос; то не позднее чем через 15 дней после установления итогов выборов проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее количество голосов. Во втором туре избранным считается тот, кто наберет относительное большинство голосов по сравнению с другим кандидатом, но при условии, что число голосов, поданных за этого кандидата, больше числа голосов, поданных против всех кандидатов.

Избранный Президент РФ вступает в должность на 30-й день со дня объявления Центризбиркомом результатов выборов. При вступлении в должность Президент РФ приносит народу присягу, текст которой содержится в Конституции РФ (ч. 1 ст. 82). Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. С этого момента Президент РФ приступает к исполнению своих обязанностей.

Конституция РФ (ст.93), указывая на возможность принудительного отрешения Президента РФ от должности, определяет его основания и порядок. Это может иметь место только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позд-

нее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, то обвинение против Президента считается отклоненными (ст.93).

Таким образом, президентские институты США и России при значительно внешне совпадающих признаках по своему объему полномочий, месту и роли в общественно политической жизни существенно отличаются. У президента России они, безусловно, более значимы и почти не ограничены другой политико-правовой или общественной силой. Россия еще не состоялась как гражданско-правовое государство, доминанта власти в общественно политической жизни более чем очевидна. К тому же, в квазимногопартийной системе другие партии являются лишь демократическим фоном для партии власти. Она объединена вокруг первого должностного лица страны, имеет в парламенте страны конституционное большинство, вопреки другим партиям провести любую правовую реформу.

Одновременно институты президентов США и России при многих отличиях имеют также и некоторые немаловажные общие черты, главными из которых являются:

А. Президенты США и России представляют великие страны, победившие в последней мировой войне, стоящие у истоков создания ООН и нового мирового порядка.

В. Президентские институты обеих стран помимо своих конституционных полномочий, правовой основой своей деятельности имеют Устав ООН и принятые ими важнейшие международные документы.

С. Конституции обеих стран четко персонифицируют президентскую власть, что делает их обладателей с учетом места и роли их стран, влиятельными политическими фигурами внутри страны и в международных отношениях.

Д. Президентские институты США и России созданы и действуют в рамках одной цивилизации, основанной на одной христианской религиозной культуре двух его ветвей.

Примечание:

1. Американская практика уже себя вполне оправдала, а для России с ее слабо устоявшимися демократическими институтами, экономическими возможностями 5-летний президентский срок, по-видимому, самый оптимальный.

Литература:

1. Сравнительная политология: Учебник под ред. О.В. Гаман-Голтувина. М., 2015.
2. Харитонов О.Г. Политическая система и политическая культура США // В кн. Сравнительная политология под ред. О.В. Гаман-Голтувиной. М., 2015.
3. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право, М., 2002.

THE INSTITUTION OF PRESIDENCY IN THE USA AND RUSSIA

The article conducts comparative legal analysis of the institution of presidency in the United States of America and the Russian Federation. The authors give detailed description of various aspects of the institution in question placing special emphasis on the specific powers exercised by the presidents of two respective states. The Constitution of the United States adopted in the 18th century (1787) contained a number of novelties, which subsequently contributed to a great extent to constitutional and national development in most countries worldwide. It separated the government into the legislative, executive and judicial branches and established a completely new institution, the President. In the era when monarchies dominated, this institution was initially perceived as their equivalent limited only by election for a fixed term. However, it became clear very soon that the faraway and low-populated United States of those days created an entirely new constitutional structure with a complex democratic mechanism of separated branches of power balancing and checking each other. In the USSR the institution of presidency was established in 1990, and then Russia introduced the presidency by referendum in March 1991.

Currently the status, procedure for election, competence and grounds for removal from office of the President of the Russian Federation are subject to clear and detailed regulation of Chapter 4 of the Russian Constitution and Federal Law №19 "On the Election of the President of the Russian Federation" of January 10, 2003 as amended on July 13, 2015. The legal framework, entirety of powers, and role of the President were determined on the basis of the experience of a number of presidential republics, including the USA and France, taking into account specific features of Russia's history, mentality of its people and political elite.

Robert Yengibaryan, PhD (Law), Full Professor, Honored Scholar of the Russian Federation, Editor-in-chief of Scientific Journal "Law and Administration. 21-th Century".

Julia A. Karaulova, PhD (Law), Associate Professor with English Language Department № 6, MGIMO (University) of the MFA of Russia

Vera V. Selesneva, PhD (Philology), Head of English Language Department № 6, MGIMO (University) of the MFA of Russia.

Ключевые слова:

Россия, США, институт президентства, конституция, полномочия президента, внешняя политика.

Keywords:

Russia, USA, institution of presidency, constitution, powers of the president, foreign policy.

References:

1. Sravnitel'naya politologiya: Uchebnik pod red. O.V. Gaman-Goltuvina. [Comparative politics]. M., 2015.
2. Haritonova O.G. Politicheskaya sistema i politicheskaya kul'tura SSHA v knt. Sravnitel'naya politologiya pod red. O.V. Gaman-Goltuvinoj. [Political system and political culture of USA in the context of coparative politics]. M., 2015.
3. Engibaryan R.V., Tadevosyan EH.V. Konstitucionnoe pravo. [Constitutional Law]. M., 2002.

ВОСТРЕБОВАННОСТЬ И ПРЕДЕЛЫ СУДЕБНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

Марк Энтин*

Екатерина Энтина**

Введение: в статье исследована актуальная проблема судебного нормотворчества в контексте деятельности международных судебных учреждений.

Материалы и методы: в статье проведен теоретический и эмпирический анализ основных источников международного и европейского права, судебная практика ряда международных судебных учреждений, труды отечественных и зарубежных ученых, аналитические документы международных организаций, что позволило получить следующие результаты.

Результаты исследования: Судебное нормотворчество – устоявшаяся международная практика, которая в ряде случаев бывает особенно востребованной. Судебное нормотворчество воспринимается доктриной как вполне естественное, необходимое и легитимное правовое явление. На практике получили развитие две формы судебного нормотворчества – оно может касаться как содержания нормы права по существу, так и процедурных аспектов. Тем не менее самим международным судебным учреждениям поддаваться судебному активизму и нормотворчеству нужно с большой осторожностью. Необходимо помнить о том, что в своей деятельности международные судебные инстанции обязательно должны опираться на поддержку национальных судебных органов и экспертного сообщества.

Обсуждение и заключения: согласно господствующим ныне представлениям, оказавшим определяющее влияние на эволюцию теории государства и права, судебное нормотворчество неотделимо от повседневного отправления судебных функций. И общество, и законодатель в нем остро нуждаются вне зависимости от того, признают они это или нет или даже выступают «против». Оно необходимо во всех тех случаях, когда законодатель не успевает за ходом перемен, вызываемых стремительной эволюцией общества и новыми возможностями, открываемыми научно-техническим прогрессом. Зачастую ему выгодно, чтобы сначала суды опробовали различные подходы, и сложилась устоявшаяся практика, чтобы правоприменение подсказало наиболее рациональные решения. Особенно широкое развитие судебное нормотворчество получило в деятельности судебных органов международных/региональных интеграционных объединений и в рамках международных механизмов с элементами наднационального принуждения. Прежде всего, в практике Суда Европейского Союза и Европейского суда по правам человека. Вся система права ЕС приобрела большинство признаваемых за ним особенностей и базовых характеристик благодаря Люксембургскому Суду. В их числе – позиционирование права ЕС как отличного от международного и внутригосударственного, преимущественная сила, прямое действие, эффективная юрисдикционная защита, строгое следование требованиям субсидиарности и пропорциональности и др. В свою очередь, Страсбургский

* Энтин Марк Львович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой европейского права МГИМО МИД России.

Энтина Екатерина Геннадьевна, кандидат политических наук, доцент факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета Высшая школа экономики.

Суд очень много сделал для того, чтобы на деле превратить позитивные и процедурные нормы Европейской конвенции по правам человека в “живой развивающийся организм”. Вместе с тем, периоды судебного активизма всегда были не более чем реакцией либо на запрос со стороны государств, либо на необходимость в решении чётко поставленных задач. Последнее слово всегда за основными игроками, которыми были и остаются общество и законодатель. Когда нужно, они без труда накладывают на нормотворчество определённые ограничения. В отношении Суда Евразийского Экономического Союза это уже сделано, причём в договорно-правовом порядке. Однако и перед Минским Судом стоят непростые задачи не только по применению права ЕАЭС, но и по его формированию. Поэтому ему важно поскорее определиться с прецедентным характером своих решений, возможностью использования других источников права, наряду с Договором о ЕАЭС и его вторичным правом, тем, как он будет стягивать национальные правовые системы государств-членов в единое правовое пространство.

Введение

Повсюду в мире судебная практика – это право в действии, то, каким оно является в реальной жизни, а не на бумаге или в теории [1]. Всё, что имел в виду законодатель или, в случае с международными соглашениями, договаривающиеся государства, всегда отличается от того, каким образом сформулированное ими правовое предписание применяется на практике. В той или иной степени [2].

Поэтому любые проблемы функционирования отдельных судебных инстанций и судебной системы в целом – немножко о судебном нормотворчестве. Его корреляции с намерениями и желанием нормоустановителя. Его последствиях для эволюции правового порядка. Усилении под его влиянием инерционности общества или, наоборот, его изменчивости. Причем в ту или иную сторону.

Коли так, нет нужды объяснять, насколько тематика судебного нормотворчества безбрежна. Разнообразна. Противоречива. По необходимости ограничимся анализом только нескольких ключевых моментов судебного нормотворчества, приобретших последнее время повышенную актуальность и особенно большое практическое значение. Проследим, как они трактовались в недавнем прошлом и как они воспринимаются сегодня.

Исследование

В рамках исследования проанализированы основные источники международного и европейского права, судебная практика ряда международных судебных учреж-

дений, труды отечественных и зарубежных ученых по рассматриваемой тематике, аналитические документы международных организаций. По результатам исследования автор попытается выявить наличие необходимости в судебном нормотворчестве и определить пределы данного феномена посредством использования общенаучных (анализ, синтез, системный подход) и частноправовых (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов исследования. В статье рассматриваются концепции «длящегося правонарушения», «подразумеваемых полномочий» в контексте деятельности международных судебных учреждений, анализируются конкретные прецеденты, иллюстрирующие как позитивный, так и негативный опыт судебного нормотворчества, сравниваются возможности Суда ЕС и Суда ЕАЭС в формировании норм интеграционного права.

Понятие «длящегося правонарушения»

Нам только кажется, что выбор, перед которым мы поставлены, не имеет аналогов. Уникален. Отличается от всего того, что было раньше. На самом деле, пусть и в несколько изменившихся условиях, мы очень часто переживаем то, что уже испытывали предшествующие поколения. То, на что они махнули рукой или, напротив, попытались для себя решить.

Связь между прошлым и настоящим установить крайне сложно. Однако международные судебные учреждения придумали, как с этой задачей справиться. Хотя бы под определенным ракурсом.

Такова, в частности, концепция «длящегося правонарушения»[4], разработанная и освященная Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ) [19, 20]. В какой-то момент он столкнулся с дилеммой: как быть, если нарушение Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека (ЕКПЧ), вроде бы, налицо, но совершенно оно было или допущено тогда, когда ЕСПЧ формально не обладал юрисдикцией принимать дело к рассмотрению по существу.

Отказывать в правосудии? Допускать, чтобы над ЕКПЧ и её предписаниями и дальше насмеялись? Признать, что он бессилен и его возможности ограничены?

ЕСПЧ предпочел поступить иначе. Он постулировал, что противоречащие духу, букве и предназначению ЕКПЧ последствия правонарушений, произошедших до того, как он приобрел необходимую компетенцию, также являются нарушениями Конвенции и дают ему легитимную возможность дотянуться до тех давних событий [3,13]. Как, например, в случае с насильственным переселением людей за Вислу в послевоенной Польше, за которое и спустя десятилетия не была выплачена справедливая компенсация (иначе сказать, никогда).

Так ЕСПЧ поднял на щит и ввёл в современное правовое пространство понятие «длящегося правонарушения». Фактически он поступился столь важной для общества правовой определенностью, когда настоящее есть настоящее, а прошлое остается в прошлом. Релятивизировал максимум о сроке давности. Она исключает ответственность по прошествии какого-то периода времени, определенного законом.

Зато Страсбургский Суд приобрел возможность настаивать на восстановлении нарушенных прав человека даже в тех ситуациях, над которыми, если строго следовать буквалистскому прочтению ЕКПЧ, он не властен. Государства-участники ЕКПЧ с этим молчаливо согласились, позволив ЕСПЧ положить ещё один кирпичик в постоянно растущее здание универсализации защиты прав человека – типичный пример позитивного судебного нормотворчества.

Вместе с тем, практический и политический эффект утверждения концепции «длящегося правонарушения» не так однозначен. В своё время именно она в какой-то мере помешала России вслед за многими другими, прежде всего европейскими странами, ратифицировать Римский статут и подчинить себя юрисдикции Международного уголовного суда (МУС).

Такая опция Москвой рассматривалась. Президент В.В. Путин не в самом начале 2000-х годов дал указание министерствам иностранных дел и юстиции проработать пакет поправок в российское законодательство, которые потребовалось бы внести в него для завершения необходимых национальных процедур присоединения к Статуту. Такая работа была проведена.

По её завершении мы пригласили в Москву на конференцию, организованную Российской ассоциацией международного права (РАМП), председателя МУСа и его ближайших сотрудников и в лоб задали вопрос, будет ли новый международный судебный орган руководствоваться концепцией «длящегося правонарушения». В переводе с дипломатического языка – будет ли, в случае чего, организована кампания по преследованию военных, задействованных во Второй чеченской войне. В ответ получили: «Пока Римский статут не ратифицируют ведущие мировые державы, нет, не будет». Дальнейшее понятно. В обозримом будущем Россия от участия в МУСе воздержится. Теперь также принимая во внимание сирийский фактор и позицию, которую МУС занял по событиям на Украине.

11 сентября 2001 года – страшный, черный день в истории Соединенных Штатов Америки. Под впечатлением увиденного незамедлительно созываем заседание Комитета министров Совета Европы в Страсбурге. Все постпреды растерянно молчат – нет инструкций. Слово берет лишь представитель России и заявляет: «Мы выражаем солидарность с народом Соединённых Штатов. В этот тяжелый час мы готовы, следуя традициям военного братства времен Второй мировой войны, встать плечом к плечу с Америкой, сформировать единый фронт и бескомпромиссно сражаться с общим лютым врагом – международным терроризмом».

Страны ЕС безмолвствуют. Они договорились о согласованной позиции и озвучили её в Страсбурге лишь через две недели.

Одновременно мы в предварительном порядке вносим с десяток конкретных предложений об укреплении международно-правовой базы и оперативного сотрудничества в борьбе с международным терроризмом. Откуда такая оперативность? Ещё в 1980-х годах, на пике предыдущего витка насилия и террористической угрозы, МИД обобщил всё, что можно и нужно было сделать на данном направлении. Почти ничего из задуманного тогда не удалось осуществить.

Мы просто актуализировали с учетом изменившихся условий и обстоятельств систему предложений, с которыми выступали ранее. К сожалению, и в 2000-х годах серьезно продвинуться вперед не получилось. В какой-то степени в этом причина нового всплеска международного терроризма сейчас. Только на порядок более страшного, жестокого и масштабного.

Таким образом, есть беспомощная преюбужденность, когда мы всё время воспроизводим проблемы и подходы к их решению, но не в состоянии с ними справиться. И есть концепции, продвигаемые международными судебными учреждениями, которые четко и конкретно показывают, как можно действовать ответственно и эффективно.

Концепция «длящегося правонарушения» открывает на это глаза. В этом, на наш взгляд, в какой-то степени урок и преимущества судебного нормотворчества.

Позитивный опыт судебного нормотворчества

Ни в теории, ни на практике никто никогда не оспаривал, что национальное законодательство и международные соглашения всегда несовершенны. Наполнены лакунами. Изобилуют расплывчатыми формулировками, дающими повод для двусмысленного толкования. Если исключить возможность творческого подхода к осмыслению нормы права, её будет очень трудно применять на практике.

Как отреагировала практика на этот вызов, показывает концепция «подразумеваемых полномочий». Она безоговорочно принята международным сообществом [6, статья 157]. В соответствии с ней по международному праву любая международная структура межгосударственного или межправительственного характера обладает большими полномочиями, нежели те, которыми их непосредственно, текстуально, дословно наделили государства-учредители. Этот подразумеваемый довесок необходим для того, чтобы не выхолостить, не превратить в пустышку первую группу полномочий.

Самым непосредственным образом концепция «подразумеваемых полномочий» была использована применительно к ООН. Государства-члены безусловно согласились с тем, что всемирная организация безопасности должна обладать полномочиями, необходимым для того, чтобы она могла эффективно выполнять возложенную на неё миссию.

Ещё более расширительно концепцией «подразумеваемых полномочий» воспользовался Суд ЕС [16, 17, 18]. Он выстроил свою логику рассуждений примерно так. Государства-учредители поставили перед собой цель построить общий рынок. Для этого ЕС был наделен необходимой компетенцией в том, что касается регулирования отношений между ними.

Однако построение общего рынка имеет как внутреннее измерение, так и внешнее. Общий рынок должен состояться не только в контексте отношений между его членами, но и в рамках его взаимодействия с внешним миром. Для этого ЕС необходимо обладать и внутренней компетенцией, и внешней. Значит, зеркально у неё такая компетенция есть (вытекает из совокупности решений и преюдициальных заключений, вынесенных Люксембургским судом - Case 22/70, *Commission of the European Communities v Council of the European Communities* (European Agreement on Road Transport, ERTA), 1971, ECR 263; Joined Cases 3, 4, and 6/76, *Cornelis Kramer and others*, [1976] ECR 1279; 1/76 Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels, [1977] ECR 741 и многие др.) [5, 7, 8, 10, 12].

Единственно, она закреплена не текстуально, а носит подразумеваемый характер. Блестящая аргументация! Очень хорошо и эффективно работающая юридическая конструкция.

ЕСПЧ вообще обосновывает наличие у себя «подразумеваемых полномочий». Он пошёл намного дальше, провозгласив, что ЕКПЧ является «живым, развивающимся организмом». Здесь логика рассуждений тоже образцово-показательная.

Конечно, государства-участники договорились о том, что ЕКПЧ отстаивает ограниченный круг прав человека и в том виде, в каком они взяли на себя соответствующие обязательства. В то же время они поставили перед собой и ЕСПЧ вполне ясно выраженную задачу эффективно гарантировать соблюдение включенных в неё положений.

Для этого Страсбургский Суд обязан учитывать, что общество меняется. Развивается. Эволюционирует. На национальном уровне люди пользуются всё более широкими правами. Отставать от происходящих изменений никак нельзя. Иначе миссия защиты прав человека будет страдать. Её не удастся выполнить в полном объеме.

Значит, необходимо не просто расширительное толкование ЕКПЧ, но и эволюционное. Оно должно быть подчинено це-

лям эффективной защиты прав человека в стремительно меняющемся обществе и эволюционировать вслед за ним.

Конкретные прецеденты

Приведем два, иллюстрирующих диапазон, в котором может использоваться судебное нормотворчество, и те ограничения, которые на него накладывают государства. Оба взяты из практики деятельности ЕСПЧ.

Как следует из текста ЕКПЧ, под «справедливым судебным разбирательством» Конвенция понимает лишь набор требований, относящихся к организации производства внутри каждого судебного органа и их системы в целом. Не больше.

Однако Страсбургский Суд предположил, что «справедливое судебное разбирательство» обесмысливается, если у потерпевших физических и юридических лиц нет возможности обратиться в суд. Соответственно он дополнил общепризнанное понимание «справедливого судебного разбирательства» правом на доступ к правосудию. Новая трактовка была принята и поддержана государствами.

Тогда ЕСПЧ сделал следующий шаг. Он предположил, что даже безупречная процедура, гарантирующая вынесение справедливого судебного решения, на практике ничего не дает и не обеспечивает соблюдение права на справедливое судебное разбирательство, если судебное решение остается мертвой буквой. Всего лишь бумажкой. Профанацией. Если она не сопровождается полным, последовательным и адекватным исполнением судебного решения. Так понятие справедливого судебного разбирательства пополнилось правом на исполнение судебного решения.

Соответственно из современных представлений о справедливом судебном разбирательстве, утвержденных практикой ЕСПЧ, с необходимостью вытекают как требования к судебной процедуре, так и право на доступ к правосудию и право на исполнение судебных решений [19, 20]. И это правильно. Позитивно. Тут двух мнений быть не может. В данном конкретном случае общество много получило от судебного нормотворчества. Выиграли все – и оно само, и люди, из которых оно складывается, и государства. Последние мощно прибавили в защите своих граждан и всех тех, кто находится под их юрисдикцией.

Теперь обратный пример. Жительница Финляндии, переехавшая в Италию, жаловалась на то, что религиозные символы в

итальянских школах мешают ей воспитывать детей так, как она считает нужным, как позволяет ЕКПЧ. Италия, будучи стороной-ответчиком, доказывала, что речь не о прозелитизме посредством религиозных символов, а о том, что они часть национальной истории, культуры, многовековых традиций.

Палата ЕСПЧ, рассматривавшая дело, встала на сторону матери детей. Вынесенное ею решение грозило иметь далеко идущие последствия. Италия подала апелляцию в Большую палату. С ней солидаризировались под два десятка государств-участников ЕКПЧ. В этой ситуации ЕСПЧ не стал противопоставлять себя внушительному блоку стран, фактически выступивших против подобного судебного нормотворчества. Он поправил палату и тем самым всех успокоил. По крайней мере, на время.

И слава Богу [15]. Радикализация тематики прав человека, наступление на то, что является естественной частью повседневной жизни, пренебрежение культурой и традициями ради надуманных абстракций и кажущегося равноправия может выйти обществу только боком. Как это происходит в странах ЕС, мы теперь очень хорошо видим. Прекрасно понимаем, чем вызвана ответная волна протестного популизма и национализма. Предчувствуем, к чему может привести усиливающийся в европейском социуме крен в пользу крайне правой риторики и идеологии, вызывающих потрясающие коннотации.

Таким образом, получается, что в одних случаях судебное нормотворчество – благо. В других – наоборот: может только навредить. И если на него не надеть «смирительную рубашку», может спровоцировать рознь. Углубление противоречий. Взаимную подозрительность [11].

Результаты исследования

То что, в зависимости от обстоятельств, судебное нормотворчество порождает весьма неоднозначные последствия и вызывает не всегда просчитываемый эффект, сильно повлияло на его восприятие экспертным сообществом, политиками, законодателем, государствами. Сильно упрощая, можно констатировать, что они разделились на два лагеря. На тех, кто безусловно поддерживает судебное нормотворчество, и тех, кто категорически возражает против него.

Наличие двух лагерей обусловлено самой жизнью и природой судебных учреждений. Они всё время балансируют между двумя взаимоисключающими требованиями.

С одной стороны, обществу нужна стабильность. Преемственность. Правовая определенность. Точное знание того, каковы правила игры. Что дозволено. Что нет. Как себя вести в каждой из типовых ситуаций.

Откликаясь на эту потребность, судебные учреждения отправляют охранительную функцию. Они призваны одинаково, стабильно, избегая колебаний и недосказанности, применять действующее право и поддерживать другие правоохранительные органы в пресечении любых девиаций.

Но общество нуждается и в другом. Оно постоянно меняется. Эволюционирует. Овладевает новыми возможностями и технологиями.

Законодатель за развитием общества не успевает. Да он зачастую и не знает, как лучше регулировать новое: Интернет, выращивание живых существ из пробирки, производство генно-модифицированных препаратов и пищевых продуктов, предоставление индивидуализированных услуг в обход налогообложения и многое другое. Неверный шаг – и он закроет обществу перспективу. Поставит в неравное положение. Подорвет международную конкурентоспособность.

Судебные учреждения спасают. Они берут на себя роль первопроходцев. Помните, в чём преимущество английских парков над континентальными? В Германии и Франции, разбивая парки, предпочитали сразу прокладывать дорожки. Чтобы люди ходили именно по ним. Однако люди предпочитали протаптывать другие, если их что-то не устраивало. При другом подходе посетителям давали возможность протаптывать тропинки так, как им удобнее. Как им проще. Как им нравится. Потом превращали их в обустроенные дорожки. Посыпали гравием. Позже, клали плитку и т.д.

Суды выполняют именно такую роль. Они протаптывают путь в будущее. Они дают возможность законодателю действовать, исходя из уже имеющейся практики. Либо обобщать её. Либо корректировать.

Но ведь это две совершенно разные функции. И не просто разные, а разнонаправленные.

У общества, законодателя, государств всегда есть выбор. На тех или иных этапах развития выгодно «отпустить» судей, дать им возможность «поэкспериментировать» и положиться на судебное нормотворчество.

В других – полезнее «приструнить» их. Ограничить. «Подержать на коротком поводке». Дать обществу и государствам са-

мим определиться с тем, что им в тот или иной период времени больше нужно.

Однозначных ответов нет. Тем более важно всё просчитать и не ошибиться.

Заключение

(1) Судебное нормотворчество – устоявшаяся международная практика. Иногда она бывает особенно востребованной. Особенно на этапе становления нового регионального правового порядка. Иногда международные суды сами осознают, что они не должны подменять традиционное нормотворчество и им пора, скорее, уйти в тень. Работать преимущественно в кратическом ключе.

(2) Судебное нормотворчество воспринимается доктриной, как вполне естественное, необходимое и легитимное правовое явление. Оно хорошо изучено. Исследовано. Обосновано. Вместе с тем, доктрина не преувеличивает его значение. Настаивает на том, что оно способно порождать как позитивные, так и нежелательные побочные и просто негативные последствия.

(3) На практике получили развитие две формы судебного нормотворчества. Оно может касаться как содержания нормы права по существу, так и процедурных аспектов. Накопленный к настоящему времени большой прецедентный материал исчерпывающе раскрывает большой потенциал каждой из его ипостасей.

(4) Однако самим международным судебным учреждениям поддаваться судебному активизму и нормотворчеству нужно с большой осторожностью. Пользоваться открываемыми ими возможностями бережно. Трепетно. Дозированно. Они являются эманацией государств. Они не стоят над ними. Они производны от воли государств. Судебное нормотворчество будет эффективным и востребованным только тогда, когда не антагонизирует государства. Не ущемляет их интересы. Наоборот, помогает им в достижении тех целей, которые они перед собой ставят.

(5) Кроме того, важно не забывать о ещё одном крайне важном условии успешности судебного нормотворчества в том, что касается международных инстанций. В своей работе они обязательно должны опираться на поддержку национальных судебных органов и экспертного сообщества. Относиться к развитию сотрудничества с ними со всей трепетностью. Делать на него ставку. Воспринимать как источник силы и вдохновения.

Литература:

1. Алексеев С.С. Собрание сочинений в 10 т. М., 2010.
2. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999.
3. Амплеева Е.Е., Фирсов В.В. Практика Европейского суда по правам человека по рассмотрению дел в отношении Российской Федерации (Учебное пособие). Санкт-Петербург, 2015.
4. Давыдов К.В. Проблемы квалификации длящихся и продолжаемых административных правонарушений // Правопорядок: история, теория, практика. Челябинск, 2015. № 1 (4).
5. Dashwood, A.A., Hillion, C. The General Law of EC External Relations. London, 2000.
6. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бей 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994). Официальный сайт Организации Объединенных Наций // URL: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf
7. Lenaerts, R., Nuffel, van P. Constitutional Law of the European Union, 2nd edition, London, 2005.
8. Lenaerts, K., Nuffel, van P., Bray, R., Cambien, N. European Union law, London, 2011.
9. Нешатаева Т.Н. Евразийская интеграция: роль Суда. М., 2015.
10. Strik, P. Shaping the Single European Market in the Field of Foreign Direct Investment. Oxford and Portland, 2014.
11. Сыченко Е.В. Некоторые аспекты эволюции Европейской конвенции по правам человека // Трудовое право в России и за рубежом. М., 2014. № 4.
12. Tridimas, T., Eeckhout, P. The External Competences of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism, Yearbook of European Law, 1994. Vol. 14.
13. Туманов В. А., Энтин Л.М. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике её применения. М., 2002.
14. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945). Официальный сайт Организации Объединенных Наций // URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/>
15. Филарет Игумен (Булеков). «Дело о распятиях в школе»: победа здравого смысла. РПЦ: Официальный сайт Московского Патриархата, 2011 // URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1433483.html>
16. Энтин Л.М. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник, 3-е изд., пересм. и доп. М., 2011.
17. Энтин М.Л. Международные судебные учреждения. М., 1984.
18. Энтин М.Л. Правовые аспекты западноевропейской интеграции: Суд Европейских сообществ. М., 1987.
19. Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека (практика Совета Европы). М., 1992.
20. Энтин М. Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. М., 1997.

RELEVANCE AND LIMITS OF JUDICIAL RULEMAKING

Introduction: the article deals with judicial rule-making of international judicial institutions.

Materials and Methods: the authors made a theoretical and empirical analysis of the main sources of international and European law, the court practice of international judicial institutions, the works of domestic and foreign scholars, analytical documents of international organizations.

Results: the article proves that judicial rule-making is well-established international practice which in some cases is especially needed. Judicial rule-making is perceived by the doctrine as a natural, necessary and legitimate legal phenomenon. In practice two forms of judicial rule-making have developed - judicial rule-making may involve interpretation of both the content of a rule of law and procedural aspects. However, international judicial institutions should strive to refrain from judicial activism and judicial rule-making. It must be borne in

mind that the activities of international courts must rely on the support of national courts and the expert community.

Discussion and Conclusions: according to the currently prevailing views, which made a decisive impact on the evolution of theory of state and law, judicial rule-making is inseparable from the daily implementation of judicial functions. Both the society and the legislator are in urgent need for it regardless of whether they admit it or not or even act against it. It is necessary in all cases where the legislator does not keep up with the progress of the changes caused by the rapid evolution of society and new opportunities of scientific and technological progress. It is often beneficial for the legislator that the courts should have tested various approaches and have developed a well-established practice, and the application of this practice should have suggested the most rational decisions. Judicial rulemaking developed especially widely in the judiciary of international/regional integra-

tion associations and within the framework of international mechanisms with elements of supranational coercion, first of all, in the practice of the Court of Justice of the European Union and the European court of human rights. The whole system of EU law has gained the most features and basic characteristics associated with it thanks to the Luxembourg Court. These features and characteristics include positioning EU law as a system of law that differs from international and domestic law, the supremacy and direct effect, the effective jurisdictional protection, strict compliance with the requirements of subsidiarity and proportionality, etc. In turn the Strasbourg Court has done a lot in order to turn positive and procedural rules of the European Convention on human rights into "a living and developing organism." However, periods of judicial activism have always been nothing more than a reaction to a request by the states or the need for solving tasks. The last word always belongs to major players who has always been society and legislators. When it is necessary they easily impose certain limitations on judicial

rulemaking. It has already been made in respect of the Court of the Eurasian Economic Union in the legal order. However, the Minsk Court faces difficult tasks concerning the application of the EAEU law and on its formation. Therefore, it is important that the Minsk Court should determine as quickly as possible the precedential nature of its decisions, the possibility of using other sources of law, along with the EAEU Treaty and its secondary law, and how to tie up the national legal system of the member states in a common legal space.

Mark L. Entin - Doctor of Science (Law), Full Professor, Head of the Department of European law, MGIMO University under the MFA of Russia;

Ekaterina G. Entina - Candidate of Science (Political sciences), Assistant Professor, Faculty of World Economy and World Politics, National Research University "Higher School of Economics".

Ключевые слова:

судебное нормотворчество, судебный активизм, Суд ЕС, Европейский Суд по правам человека, Суд ЕАЭС, право ЕС, право ЕАЭС.

Keywords:

judicial law-making, judicial activism, the Court of Justice of the European Union (CJEU), the European Court of Justice, the European Court of Human Rights, the Court of the Eurasian Economic Union, EU law, law of the Eurasian Economic Union (EAEU).

References:

1. Alekseev, S.S. *Sobranie sochinenij v 10 t.* [Collected Works in 10 volumes]. Moscow, 2010.
2. Alekseev, S.S. *Pravo: azbuka – teorija – filosofija. Opyt kompleksnogo issledovanija* [Law: alphabet - theory - philosophy. Experience of complex research]. Moscow, 1999.
3. Ampleeva, E.E., Firsov, V.V. *Praktika Evropejskogo suda po pravam cheloveka po rassmotreniju del v otnoshenii Rossijskoj Federacii (Uchebnoe posobie)* [The practice of the European Court of Human Rights on cases against the Russian Federation (Tutorial)]. Saint Petersburg, 2015.
4. Davydov, K.V. *Problemy kvalifikacii dljashhihsja i prodolzhaemyh administrativnyh pravonarushenij* [Problems of qualifying continuing and ongoing administrative offenses] // *Pravoporjadok: istorija, teorija, praktika* [Public order: history, theory, practice]. Chelyabinsk, 2015. № 1 (4).
5. Dashwood, A.A., Hillion, C. *The General Law of EC External Relations*. London, 2000.
6. *Konvencija Organizacii Ob#edinennyh Nacij po morskomu pravu (UNCLOS)* [United Nations Convention on the Law of the Sea] (zakljuchena v g. Montego-Bej 10.12.1982) (s izm. ot 23.07.1994). Official website of the United Nations // URL: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf
7. Lenaerts, R., Nuffel, van P. *Constitutional Law of the European Union*, 2nd edition, London, 2005.
8. Lenaerts, K., Nuffel, van P., Bray, R., Cambien, N. *European Union law*, London, 2011.
9. Neshataeva, T.N. *Evrasijskaja integracija: rol' Suda* [Eurasian integration: the role of the Court]. Moscow, 2015.
10. Strik, P. *Shaping the Single European Market in the Field of Foreign Direct Investment*. Oxford and Portland, 2014.
11. Sychenko, E.V. *Nekotorye aspekty jevoljucii Evropejskoj konvencii po pravam cheloveka* [Some aspects of the evolution of the European Convention on human rights] // *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* [Labour law in Russia and abroad]. Moscow, 2014. № 4.
12. Tridimas, T., Eeckhout, P. *The External Competences of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism*, Yearbook of European Law, 1994. Vol. 14.

13. Tumanov, V.A., Entin, L.M. Kommentarij k Konvencii o zashhite prav cheloveka i osnovnyh svobod i praktike ejo primeneniya [A commentary on the Convention on the protection of human rights and fundamental freedoms and practice of its application]. Moscow, 2002.
14. Ustav Organizacii Ob#edinennyh Nacij [United Nations Charter] (Prinjat v g. San-Francisko 26.06.1945). Official website of the United Nations // URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/>
15. Filaret Igumen (Bulekov). «Delo o raspjatijah v shkole»: pobeda zdravogo smysla [«The case of crucifixes in schools»: a victory of common sense], Moscow, 2011 // URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1433483.html>
16. Entin, L.M. Evropejskoe pravo. Pravo Evropejskogo Sojuza i pravovoe obespechenie zashhity prav cheloveka: uchebnik, 3-e izd., peresm. i dop [European law. European Union law and the legal protection of human rights: a textbook, 3rd ed.]. Moscow, 2011.
17. Entin, M.L. Mezhdunarodnye sudebnye uchrezhdenija [International judicial institutions]. Moscow, 1984.
18. Entin, M.L. Pravovye aspekty zapadnoevropejskoj integracii: Sud Evropejskih soobshhestv [Legal aspects of European integration: the Court of the European communities]. Moscow, 1987.
19. Entin, M.L. Mezhdunarodnye garantii prav cheloveka (praktika Soveta Evropy)[International guarantees of human rights (practice of the Council of Europe)]. Moscow, 1992.
20. Entin, M.L. Mezhdunarodnye garantii prav cheloveka: opyt Soveta Evropy [International human rights guarantees: the experience of the Council of Europe]. Moscow, 1997.

НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КРИЗИСА ПРАВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Юрий Краснов*

Введение. Состояние права в современном мире вызывает серьезное общественное беспокойство. Среди характеристик этого состояния - размывание монопольной роли государства в правовом регулировании и в осуществлении таких государственных полномочий как создание права и осуществление правосудия, рост преступности и правового нигилизма, подмена международного права правом отдельных национальных юрисдикций и т.д.

Материалы и методы. Цель данной статьи - обобщить содержащиеся в литературе некоторые результаты изучения кризисных явлений в праве, сделать попытку проследить их генезис, основные черты, вскрыть их причины и оценить пути и возможности выхода из кризиса. Методологической основой исследования является диалектический метод, основанный на анализе противоречий общественного развития и оценке перехода количественных изменений в качественные, исторический, системный и сравнительно-правовой анализ.

Результаты исследования. Кризис права рассматривается в статье как несоответствие между правовыми нормами и потребностями общественной жизни. Он проявляется в том, что право не воспринимается как целое, а представляет из себя совокупность норм, объединенных только формально с помощью приемов юридической техники. Среди причин кризиса важную роль играет размывание монопольной роли государства в правовом регулировании, в таких прежде исключительно государственных полномочиях как создание права и осуществление правосудия.

Обсуждение и заключение. В ходе обсуждения кризиса в научной литературе выделяется несколько симптомов кризиса, которые анализируются в статье. Первым симптомом является конфликт ценностей, когда адаптированные правом ценности вступают в противоречие с новой системой ценностей, разделяемой большей частью общества. Вторым симптомом - наличие межотраслевых противоречий, которое находит свое выражение уже не только в ценностном, но и в собственно правовом конфликте между различными принципами. Третий симптом - это снижение эффективности права в регулировании общественных отношений и в защите базовых ценностей права. Четвертый симптом кризиса связан с соотношением концептуализма и инструментализма в праве. Наконец, пятый признак кризиса - это снижение мотивации к использованию права. Выход из кризиса в праве автор видит в смене парадигмы в современном праве.

Введение

Состояние права в современном мире вызывает серьезное общественное бес-

покойство. Среди характеристик этого состояния - размывание монопольной роли государства в правовом регулировании и

* **Краснов Юрий Константинович**, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России.

в осуществлении таких государственных полномочий как создание права и осуществление правосудия, рост преступности и правового нигилизма, подмена международного права правом отдельных национальных юрисдикций и т.д. Цель данной статьи - обобщить содержащиеся в литературе некоторые результаты изучения кризисных явлений в праве, сделать попытку проследить их генезис, основные черты, вскрыть их причины и оценить пути и возможности выхода из кризиса.

В юридической литературе последнее время кризисные явления в развитии права активно обсуждаются. Среди работ на эту тему привлекают внимание выступления на сенатских чтениях в Конституционном Суде РФ министра юстиции РФ А.В. Коновалова [6], ряд интересных и проблемных статей ученых юристов. Н.А. Власенко [2], Е.А. Войниканиса [3], Л.А. Мусаеляна [8] и ряда других. Среди иностранных авторов интересны работы Г.Дж. Бермана [1], П. Маццакано [14], Р. Мишеля [15], Линды Сенден [17], Г. Тюбнера [18] и др. Разнообразие и противоречивость взглядов на проблему кризиса в праве в юридической науке, недостаточность разработки этой важнейшей проблемы учеными требуют дальнейшего изучения этой темы.

Исследование

Понятие кризиса в праве. Разберемся, что означает понятие «кризис» вообще и понятие «кризис в праве», в частности. Большинство словарей обозначают понятие кризиса как «состояние, при котором существующие средства достижения целей становятся неадекватными, в результате чего возникают непредсказуемые ситуации и проблемы» [10].

Характеризуя понятие «кризис права» Н.А.Власенко полагает, что «относительно права и правовой системы России корректно говорить о кризисных явлениях как тенденциях негативного характера, накапливающихся и в силу этого представляющих опасность уничтожения основного качества права - регулятивных свойств» [2].

Принципиально важным является вопрос, если кризис в праве существует, то когда он начался.

Ретроспективный анализ юридической литературы показывает, что понятие кризиса в праве появилось не сегодня. Еще в начале XX века выдающийся российский юрист П.И. Новгородцев опубликовал работу «Кризис современного правосознания».

В ней он поставил перед собой задачу «выяснить, что представляет собой кризис правосознания, имевший место в начале XX в.: полное крушение старых начал или их необходимое изменение» [9].

Чтобы решить эту задачу, П.И. Новгородцев обстоятельно проанализировал эволюцию основных правовых проблем, которые находились в центре внимания юристов того времени: теории правового государства и народного суверенитета Руссо, либеральные концепции индивидуализма в ведущих европейских странах: Франции, Англии, Германии. На основе этого анализа П.И. Новгородцев делает важный вывод: понятие личности, принципы равенства и свободы в праве остались в силе. Они остаются движущими и руководящими принципами и современного права, но их содержание существенно расширилось, и они получили новое определение [9].

Кризис в праве П.И. Новгородцев рассматривает как вызванное конкретными причинами «несоответствие между правовыми нормами и потребностями общественной жизни, между должным и действительным». По его мнению, он всегда проявляется как кризис идей и обозначает «период сомнений и неопределенности, которые должны смениться или безнадежной утратой старых верований, или напряженностью новых исканий и нового творчества» [9. С. 22].

По мнению еще одного выдающегося российского юриста И.А.Ильина, кризис в праве выступает как «конфликт между естественным и положительным правом разрешается в жизненной борьбе за право - в правотворчестве» [5].

Борьба эта, полагает И.А.Ильин, имеет два вида: борьба за «право в объективном смысле» и «право в субъективном смысле».

Борьба за право в объективном смысле означает стремление к обновлению правовых норм, в то время как борьба за «право в субъективном смысле» ставит задачу поддержания и реализацию справедливых полномочий, обязанностей и запретов. Ильин считает, что эти два вида борьбы «не только не исключают друг друга, но взаимно предполагают и обосновывают одно другое» [5].

Е.А. Войниканис в очень интересной работе о праве интеллектуальной собственности в цифровую эпоху, полагает, что, «если сводить право к корпусу норм, т.е. к позитивному праву» то дискуссия о кризисе права и его эволюции не имеет особого смысла, однако дело в том, что право это со-

циальный институт, часть истории и культуры определенного общества и поэтому нормы права не нейтральный инструмент регулирования общественных отношений. Оно всегда зависит от мировоззрения и ценностных предпочтений как законотворцев, так и судей» [3].

Ряд исследователей проблемы рассматривают кризис не права в целом, а его проявление в рамках определенных правовых систем, правовых школ и традиций. В частности, Г.Дж. Берман пишет, например, о кризисе западной традиции права.

В его анализе есть очень глубокое наблюдение того, что кризис права проявляется в том, что оно «не воспринимается более как целое, как *corpus juris*, а, скорее, как совокупность норм, принятых *ad hoc* и объединенных только формально с помощью приемов юридической техники» [1. С. 53]. Г.Дж. Берман убежден, что в условиях кризиса права «постепенно уходит в прошлое также и обращение к истории права в целях получить дополнительное объяснение и истолкование правовых феноменов». В результате такого положения дел право воспринимается как неисторическое образование, создаваемое применительно к конкретной исторической ситуации и лишенное преемственности. Лишив право истории, современное сознание видит в праве инструмент политики [1. С. 53].

«Право, - утверждает Г.Дж. Берман, - становится более фрагментированным, субъективным, больше настроенным на удобство, чем на мораль, оно больше заботится о сиюминутных последствиях, чем о последовательности и преемственности. Так в XX в. размывается историческая почва западной традиции права, а сама традиция грозит обрушиться» [1. С. 53].

Симптомы кризиса. Рассмотрим теперь, каковы же симптомы кризиса в праве.

Первым симптомом кризиса права является конфликт ценностей, когда адаптированные правом ценности вступают в противоречие с новой системой ценностей, разделяемой большей частью общества.

Второй симптом - наличие межотраслевых противоречий, которое находит свое выражение уже не только в ценностном, но и в собственно правовом конфликте между различными принципами [3].

Круг кризисных явлений в праве на современном этапе определеннее всего сформулировал А.В. Коновалов. По его мнению, в развитии права существуют три проблемы: а) проблема эффективности права; в)

проблема соотношения концептуализма и инструментализма в праве; с) проблема мотивации к использованию права [6]. Представляется, что это глубокая и точная характеристика кризиса, охватывающая наиболее важные аспекты роли права в общественной жизни.

Есть и другие подходы к анализу симптомов кризиса. Н.А. Власенко, например, видит проявления кризиса в чрезмерном расширении предмета правового регулирования и географии кризисных явлений. Во-первых, считает он, к кризисным явлениям относятся попытки решения нравственных проблем с помощью права, что снижает доверие к праву, способствует росту правового нигилизма.

Во-вторых, развивается кризис в международном праве и международной юстиции, проявляющийся в снижении их роли при решении конфликтов на международной арене.

В-третьих, налицо кризис в юридической науке, не имеющей конкретных предложений по проблеме - как праву в современном мире отвечать на новые вызовы [2].

Результаты исследования

Причины кризиса в праве и пути выхода из него. Каковы же причины кризиса права? Представляется, что, говоря о причинах, их следует разделить на две группы.

Первая группа факторов кризиса - это внешние факторы.

Важнейший внешний фактор - влияние глобализации. Глобализация в современном мире все больше проявляется как определенная совокупность важных и устойчивых тенденций мирового развития. Среди этих тенденций постоянный и быстрый рост взаимозависимости стран в торговле, в использовании технологий, в сферах финансов, коммуникации, науки, культуры, безопасности и др. Растущая взаимозависимость делает реальностью еще одну глобальную тенденцию - необходимость роста взаимодействия между государствами, различными бизнес-структурами и институтами гражданского общества. Главный результат этих процессов - размывание монопольной роли государства в правовом регулировании, в таких прежде исключительно государственных полномочиях как создание права и осуществление правосудия. Как грибы после дождя, появляются новые виды нормативного регулирования, новые виды норм, которые с государством почти не связаны.

В международных экономических отношениях различного рода негосударственные субъекты все активнее занимаются созданием корпоративных правил поведения, регулированием отраслевой специализации, стандартизации, устанавливают свои правила игры на финансовых рынках и в сфере разрешения конфликтов. Правовое регулирование, всегда бывшее монополией государства все активнее оттесняется на обочину нормативного регулирования. Важной особенностью этого процесса является фактическое признание и согласие международного сообщества на эту практику нормативного регулирования. Между тем, адекватного анализа и оценки этого процесса с точки зрения теории права и в рамках отраслевой юридической науки почти нет.

В международном праве уменьшается роль «обычаев», которые являются основой внедоговорных правовых обязательств. Их место все активнее занимают такие негосударственные нормативные акты, как стандарты и рекомендации, регламенты, создаваемые транснациональными корпорациями, независимыми от государства. Интересный анализ этих процессов представлен в трудах ряда зарубежных исследователей Г.Тюбнера, [18. С. 199-217] П. Маццакано, [14. С. 1-14] Р. Мишеля [15. С. 447-468] и др.

В имеющихся публикациях сталкиваются самые различные точки зрения на этот процесс: от острой его критики к безоговорочной поддержке. Ярким примером таких публикаций может служить сборник «Динамика негосударственных субъектов в международном праве: от потребителей права к созидателям права», подготовленный европейскими учеными и опубликованный в 2010 году [16].

Еще одним свидетельством «поражения права» в сфере регулирования международных экономических отношений служит растущее влияние так называемого «мягкого права».

Эта категория охватывает уже довольно сложную и разветвленную систему рычагов воздействия на поведение тех или иных субъектов общественной жизни. Среди них стоит выделить, прежде всего, различного рода кодексы поведения, добровольные соглашения, добровольные отраслевые стандарты, новые формы саморегулирования, делегирование полномочий, внеправовая кооперация публичных субъектов с бизнесом и т.д.

В 2002 году Европейской комиссией даже был принят План действий под назва-

нием «Упрощение и улучшение регуляторной среды» [12].

В рамках реализации Плана в 2003 году Европейские парламент, совет и комиссия приняли совместное «Межинституциональное соглашение о лучшем регулировании» [13].

Возникает вопрос, на какой методологической и нормативной базе основана эта практика «лучшего регулирования» (better regulation)?

Ответ на этот вопрос достаточно наглядно демонстрирует отношение крупных корпораций и межгосударственных структур к праву.

Практика «лучшего регулирования» основана на благом принципе, что регулировать нужно только тогда, когда это необходимо, на основе принципа пропорциональности и лучше без участия государства. В остальных случаях, а их большинство в деятельности хозяйствующих субъектов, надо использовать так называемые «альтернативные методы регулирования». Среди них основными являются саморегулирование и сорегулирование.

Правда, нужно отметить, что сорегулирование в рамках этой практики рассматривается как определенный механизм, который действует на основе нормативных актов, принятых законодательным органом, т.е. все – таки государством. Именно законы регулируют ответственность за достижение цели, установленной для негосударственных организаций, признанных в определенной сфере экономическими субъектами.

Идеологи этой системы нормативного регулирования исходят из того, что сорегулирование позволяет улучшить государственное регулирование без необходимости полностью передавать полномочия частному сектору. При этом уровень легитимности при такой процедуре существенно выше по сравнению с саморегулированием, надежнее и необходимые гарантии стабильности регулирования.

Исследованию вопросов применения мягкого права в рамках Европейского союза посвящена монография Линды Сенден 2004 года «Мягкое право в праве Европейского сообщества» [17]. Очевидно, однако, что такого рода исследования необходимо продолжать, в частности, изучая проявление «мягкого права» в России.

А.В. Коновалов видит важный симптом, характеризующий кризис в праве, в его неспособности в современной жизни адекват-

но ответить на десятки новых угроз. Возникнув, они обостряются и модифицируются при бессилии правовых систем что-то изменить к лучшему. Речь идет о вызовах, связанных с бурным развитием научно-технического прогресса. Эти вызовы, считает А.В. Коновалов, переплетаясь с проблемами, в первую очередь экономическими и социальными создают гремучую смесь проблем, правовое решение которых даже и не просматривается. Нищета, голод, тотальная незанятость населения, войны на Ближнем Востоке, в странах «черной» Африки, Азии, Латинской Америки порождают, захлестывающие развитые страны, в первую очередь Европы, волны незаконной миграции [6].

Эти проблемы и в XXI веке демонстрируют чудовищное пренебрежение к человеческой жизни и к человеческой личности, которому право просто не в состоянии противостоять. Интернациональная организованная преступность держит в цепких и грязных лапах торговлю людьми, незаконную миграцию, распространение наркотиков, обирает легальный бизнес при бессилии государственных правовых рычагов противодействия [6].

А.В. Коновалов справедливо обращает внимание на то, что «эффективно бороться с международной преступностью в рамках старых моделей, старых механизмов международного права, публичного права, частного права, в рамках существующих конвенционных многосторонних договорных конструкций, которые опосредуют международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью и другими незаконными процессами не получается» [6].

В итоге это формирует еще одно яркое проявление кризиса права, а именно: подмена международной юрисдикции юрисдикциями наиболее сильных государства планеты, хозяйничающих под предлогом борьбы за права человека или борьбы с терроризмом на территориях других государств, свергающих их законные власти при явной неспособности после этого сохранить хотя бы подобие правового регулирования общественной жизни.

США, Великобритания, Турция и некоторые другие страны действуют экстерриториально на территориях других стран, на основе своего права, нисколько не считаясь с тем, что написано в национальных законодательствах этих государств.

В связи с этим В.Д. Зорькин справедливо замечает, что «ткань международного права, хоть как-то обеспечивавшего миро-

вую военно-политическую стабильность в эпоху противостояния сверхдержавных блоков, неуклонно деформируется и расплывается» [4].

В.Л. Толстых, оценивая кризис международного права, видит в этом прямой результат господства ценностей эпохи постмодернизма, отрицающей регулируемую роль права как такового.

Кроме того важную роль в развитии кризиса в праве, по его мнению, играют такие черты международной жизни как неопределенность перспектив некоторых межгосударственных образований (ЕС, СНГ); бездействие ряда международных организаций; институциональная стагнация ООН; уязвимость некоторых институтов с точки зрения легитимности (международные уголовные трибуналы); доминирование концепции функционализма [11. С. 8].

Вторая группа факторов кризиса – это внутренние факторы.

Кроме внешних факторов, определяющих кризис права, большую роль в развитии кризиса играют внутренние факторы, определяющие жизнь страны.

Развитие права в современной России, например, происходит в быстро изменяющейся общественной среде. Эта среда определяется характером и интенсивностью реформ, изменениями в экономике, реформами государственного управления, преобразованиями в устройстве власти. Особенность ситуации в обществе в настоящее время – гнетущее давление социально-экономического кризиса, международных санкций, растущее чувство неуверенности в завтрашнем дне. Растет количество проблем, которые обступают нас со всех сторон, растет ощущение нестабильности.

Все вместе – это мощные правообразующие импульсы, постоянно идущие от общества. Однако правовая реакция на эти импульсы часто неадекватна. Проявляется это, в частности, в том, что право используется как механизм для решения проблем, которые не решаются правовыми средствами. Н.А. Власенко в связи с этим справедливо обращает внимание на попытки «превратить право в средство латания нравственных «прорех» в обществе», «закрепление в праве индивидуальных предписаний, создающих специальный режим регулирования отдельных общественных отношений или статуса конкретных субъектов» [2] и ряд других, которые заведомо обречены на провал, порождая правовой нигилизм, общественное разочарование, нежелание

значительной части населения страны следовать нормам права, задевающих его интересы. Все это нельзя не рассматривать как проявление кризиса не только в экономической, нравственной, социальной сферах, но и в праве.

Заключение

Какой же существует выход из этой ситуации? Наиболее радикально настроенные ученые видят его в смене парадигмы в современном праве.

Термин «парадигма» связан с древнегреческим словом «paradeigma», которое переводится как «пример, модель, образец».

Понятие «парадигма» стало особо активно использоваться после выхода в свет книги Томаса Куна «Структура научных революций» (1962). Постоянно уточняя значение понятия Т. Кун в конечном счете определяет парадигму как «модель, основанную на примерах, которая детерминирует традицию научного исследования» [7. С. 28].

С точки зрения Куна, смена парадигмы происходит тогда, когда существует

ряд проблем, с которыми даже наиболее талантливые представители науки, основываясь на действующей научной парадигме, уже не могут справиться. Этот период в развитии явления Кун называет- «периодом резко выраженной профессиональной неуверенности» [7. С. 98].

Оценивая нынешнее состояние в праве можно сделать вывод, что человечество в настоящее время сталкивается с этой самой «резко выраженной профессиональной неуверенностью» юристов лицом к лицу. Разумеется, юридическая наука в этой ситуации не безмолвствует, но как выходить из кризиса, что делать, явно не знает. Налицо кризис методологических основ правового регулирования.

И выхода из кризиса права, видимо, нет без выхода человечества из всеобъемлющего кризиса всей современной системы общественных отношений, характеризующейся деградацией общества, неэффективным государством, тупиками в экономике. Жизнь заставляет человечество радикально менять сами основы нашей цивилизации, принципы ее организации и функционирования.

Литература:

1. Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1998.
2. Власенко Н.А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. № 8, август 2013.
3. Войниканис Е.А. Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху: парадигма баланса и гибкости. М., 2013.
4. Зорькин В.Д. Верховенство права и императив безопасности // Российская газета. 2012. 16 мая.
5. Ильин И.А. Теория права и государства. М., 2003.
6. Коновалов А.В. Право в глобальном мире [Электронный ресурс]: офиц. сайт. - Конституционный Суд Российской Федерации // <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Reading/Pages/PerformanceKonovalov.aspx>.
7. Кун Т. Структура научных революций. С вводной статьей и дополнениями 1969 г. М., 1977.
8. Мусаелян, Л.А. Кризис международного права: цивилизационный и геополитические факторы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 4. Октябрь-декабрь 2014 г.
9. Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания. М., 1909.
10. Словарь по общественным наукам. [Электронный ресурс]: Глоссарий.ру // <http://www.glossary.ru>.
11. Толстых В.Л. Международное право и постмодернизм // Российское правосудие. 2012. № 9.
12. European Commission, Action plan «Simplifying and improving the regulatory environment», COM(2002) 278 final.
13. Interinstitutional Agreement on Better Lawmaking (2003/C 321/01).
14. Mazzacano P. The Lex Mercatoria as Autonomous Law. Comparative Research in Law and Political Economy. 2008. Vol. 04. № 6.
15. Michaels R. The True Lex Mercatoria: Law Beyond the State // Indiana Journal of Global Legal Studies. 2008. Vol. 14. № 2.
16. Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law-Takers to Law-Makers. Edited by Math Noortmann, and Cedric Ryngaert. Ashgate, 2010.
17. Senden L. Soft Law in European Community Law. Hart Publishing Ltd., 2004.

18. Teubner G. Breaking Frames Economic Globalization and the Emergence of *lex mercatoria* // *European Journal of Social Theory*. 2002. Vol. 5. № 2.
19. Сардарян Г.Т. Религиозный фактор в мировой политике // *Право и управление*. XXI век. 2015. № 1.
20. Сардарян Г.Т. Регионализация и федерализация в контексте трансформации форм политико-территориального устройства государств // *Политика и Общество*. 2014. № 6.
21. Сардарян Г.Т. Понятие, сущность и основные этапы развития католической социальной доктрины // *Политика и Общество*. 2016. № 5.

SOME THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF THE CRISIS OF LAW IN THE MODERN WORLD

Introduction: The status of law in the modern world raises serious public concern. The characteristics of this status are erosion of the monopolistic role of state in legal regulation and in the implementation of such state powers as the creation of law and administration of justice, rising crime rate and legal nihilism, and the substitution of international law with law of individual national jurisdictions, etc.

Materials and Methods: the aim of this article is to summarize some results of studying the crisis in law contained in the literature, to attempt to trace their genesis and the main features, to uncover the causes and assess the possible ways out of the crisis. The methodological basis of research is the dialectical method, based on the analysis of contradictions of social development and evaluation of transition of quantitative changes in qualitative ones, historical, systematic and comparative legal analysis.

The results: the crisis of law is seen as the discrepancy between legal norms and requirements of social life. The manifestation of it is that law is not perceived as a whole, but it represents a set of rules, formally united only by a legal technique. The erosion of the monopolistic role of the state in legal regulation, in such exclusively state powers as the creation

of law and the administration of justice is one of the main causes of the crisis

Discussion and Conclusion: the discussion of the crisis in the scientific literature revealed several symptoms of the crisis that are analyzed in the article. The first symptom is a conflict of values when the values adapted by law are in conflict with the new system of values shared by the greater part of society. The second symptom is the presence of intersectoral contradictions, which finds expression not only in the value conflict but also in actual legal conflict between different principles. The third symptom is a decrease in the effectiveness of law in regulating social relations and protecting basic values of law. The fourth symptom of the crisis is associated with the ratio of conceptualism and instrumentalism in law. Finally, the fifth sign of the crisis is the decreased motivation to exercise law. The author sees the change of paradigm in modern law as the way out of the crisis in the law.

Yuriy Krasnov,
Doctor of Science (Law), Doctor of Science
(History), Professor, Department of Legal
Foundation for Administration, MGIMO-
University under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

право; кризис в праве; право как социальный институт; мягко право; правосознание; правовой нигилизм.

Keywords:

law; the crisis in the law; law as a institution; soft law; legal consciousness; legal nihilism.

References:

1. Berman G.Dzh. *Zapadnaia traditsiia prava: epokha formirovaniia*. [The Western tradition of law: the formation epoch]. M., 1998.
2. Vlasenko N.A. *Krizis prava: problemy i podkhody k resheniiu* [Crisis law: problems and approaches] // *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law]. № 8. 2013.
3. Voinikanis E.A. *Pravo intellektual'noi sobstvennosti v tsifrovuiu epokhu: paradigma balans a i gibkosti*. [Law in digital age: paradigm of balance and flexibility]. M., 2013.
4. Zor'kin V.D. *Verkhovenstvo prava i imperativ bezopasnosti* [The Rule of law and the imperative of security] // *Rossiiskaia gazeta* [Russian Newspaper]. 2012. May, 16.

5. Il'in I. A. Teoriia prava i gosudarstva.[The Theory of law and state]. M., 2003.
6. Kononov A.V. Pravo v global'nom mire [Law in the global world] [Elektronnyi resurs]: ofits. sait. - Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii // <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Reading/Pages/PerformanceKononov.aspx>.
7. Kun T. Struktura nauchnykh revoliutsii. S vvodnoi stat'ei i dopolneniiami 1969 g.[The Structure of scientific revolutions. With an introductory article and addition]. M., 1977.
8. Musaelian, L.A. Krizis mezhdunarodnogo prava: tsivilizatsionnyi i geopoliticheskie factory [A Crisis of international law: civilizational and geopolitical factors] // Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki [Herald of Perm State University]. Vol. 4, oktiabr'-dekabr' 2014.
9. Novgorodtsev P.I. Krizis sovremennogo pravosoznaniia [The crisis of the modern consciousness]. M., 1909.
10. Slovar' po obshchestvennym naukam.[The dictionary of social Sciences] [Elektronnyi resurs]: Glossarii.ru // <http://www.glossary.ru>.
11. Tolstykh V.L. Mezhdunarodnoe pravo i postmodernism [International law and postmodernism] // Rossiiskoe pravosudie [Russian Justice]. 2012. № 9.
12. European Commission, Action plan «Simplifying and improving the regulatory environment», COM(2002) 278 final.
13. Interinstitutional Agreement on Better Lawmaking (2003/C 321/01).
14. Mazzacano P. The Lex Mercatoria as Autonomous Law. Comparative Research in Law and Political Economy. 2008. Vol. 04. № 6.
15. Michaels R. The True Lex Mercatoria: Law Beyond the State // Indiana Journal of Global Legal Studies. 2008. Vol. 14. № 2.
16. Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law-Takers to Law-Makers. Edited by Math Noortmann, and Cedric Ryngaert. Ashgate, 2010.
17. Senden L. Soft Law in European Community Law. Hart Publishing Ltd., 2004.
18. Teubner G. Breaking Frames Economic Globalization and the Emergence of lex mercatoria // European Journal of Social Theory. 2002. Vol. 5. № 2.
19. Sardaryan G.T. Religiozniy faktor v mirovoi politike [Religious factor in world politics] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and administration. XXI century]. 2015. № 1.
20. Sardaryan G.T. Regionalizatsia i federalizatsia v kontekste transformatsii form politiko-territorialnogo ustroistva gosudarstv [Regionalization and federalization in the context of state's political-territorial form transformation] // Politika i obshestvo [Politics and Society]. 2014. № 6.
21. Sardaryan G.T. Ponyatie, sushnost i osnovnie etapi razvitiya katolicheskoy socialnoy doktriny [Definition, essence and main stages of development of catholic social doctrine] // Politika i obshestvo [Politics and society]. 2016. № 5.

К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ О СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Александр Митин *

Введение. Информационное обеспечение всей системы государственного управления, каждого структурного подразделения осуществляется в определенном правовом режиме. В статье ставится задача исследовать вопросы систематизации законодательства в сфере информационного обеспечения органов государственной власти и эффективности принимаемых управленческих решений.

Материалы и методы. С применением различных аналитических методов проведен теоретический и эмпирический анализ отечественных исследований, справочных и отчетных документов, нормативной правовой базы по проблемам систематизации законодательства через механизмы кодификации в области информационного обеспечения системы государственного управления в стране.

Результаты исследования. В результате научного исследования проведен теоретический и эмпирический анализ правового регулирования информационного обеспечения органов государственной власти, условий принятия управленческих решений в информационной сфере Российской Федерации, сформулированы аргументы о необходимости совершенствования правового регулирования в ней. Обосновано, что в системе государственного управления информация становится правовой основой для создания информационного законодательства, а затем и государственной информационной политики. В статье анализируются возникшие признаки системности по развитию правового регулирования в информационной сфере, которые, с одной стороны, вносят упорядоченность, комплексность в систему государственного управления, а с другой – вызывают временный диссонанс по причине непрерывности нормотворческого процесса в этой сфере.

Обсуждение и заключения. Нормотворческий процесс по урегулированию правоотношений в информационной сфере имеет динамический характер. Это требует не только гармонизации отечественного законодательства с международными правовыми актами, но и создания систематизированного информационного законодательства через кодификацию, которая может рассматриваться как наиболее совершенный вид правотворчества. Он рассматривается как перспективный путь достижения комплексного результата – развитости отечественной эталонной базы правовой информации. Это позволяет достигать как необходимой эффективности принимаемых управленческих решений в системе государственного управления, так и совершенствования самой системы управленческих воздействий, способствовать единству употребляемой юридической терминологии.

* Митин Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и практики управления Уральского государственного юридического университета.

Введение

Как система концепций, методов и средств, предназначенных для обеспечения пользователей (потребителей) информацией, само информационное обеспечение государственного управления требует совершенствования информационного законодательства, придания ему системности, упорядоченности одновременно с внедрением показателей качества самого государственного управления. В системе государственного управления информация одновременно выступает в нескольких качествах: она необходима для осуществления качества управления любой сферы общественной жизни, оставаясь особым ресурсом государственного управления; деятельность в информационной среде является объектом государственного управления, существует установленный законодательством круг субъектов, которые это управление осуществляют. Информация чаще всего систематизирована, структурирована в информационных ресурсах, которые значимы для принятия управленческих решений.

Обзор литературы

В отечественной литературе с одинаковым интересом обсуждаются как вопросы эффективности государственного управления, его понятия, так и проблемы внедрения в эту систему информационных технологий, позволяющие рассматривать информацию как результат деятельности органов власти.

В исследованиях называются три обязательных свойства государственного управления:

- опора управленческого воздействия на силу государственной власти;
- распространенность государственного управления на все общество (его всеобщность);
- системность государственного управления [1. С. 35].

Обладая свойством системности, поскольку обеспечивает единство распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал, государственное управление как субъект информационной деятельности, всегда заинтересовано иметь информационные ресурсы, ценить высокий уровень такого свойства информации как полезность и ценность. Это напрямую отражается на эффективности государственного управления.

Информация — образ существующей действительности, отраженной в сознании человека и выраженный в символической форме с целью ориентации и адаптации в жизни [7. С. 398].

В системе государственного управления информация одновременно выступает в нескольких качествах. С одной стороны, она необходима для осуществления качественного управления любой сферой общественной жизни, т.е. она является особым ресурсом государственного управления [3. С. 114-133]. С другой стороны, деятельность в информационной сфере является объектом государственного управления, и существует установленный законодательством круг субъектов, которые это управление осуществляют.

Как правило, значительная часть информационных ресурсов создается на средства государственного бюджета и сосредотачивается в государственном секторе. В том или ином комплексе они имеются у каждого государства, которое заинтересовано организовать процесс удовлетворения информационных потребностей. Для этого требуется специальный социальный механизм — государственная информационная политика [7. С. 397].

В сфере теоретических исследований идет дальнейшее углубление представлений о сущности, особенностях, структуре и специфике информационного права. Законодательство Российской Федерации обеспечивает порядок опубликования принимаемых законов и иных нормативных правовых актов. Вместе с тем требуется уделять большее внимание информационным правовым системам, главным ресурсом которых является правовая информация. В этой связи В.И. Исаков [11. С. 320] предложил отдельный федеральный закон «О системе официального электронного опубликования», что может создать необходимую правовую базу для развития информационного обеспечения на всех уровнях государственного управления.

За последние годы в России было принято несколько законодательных актов, которые раскрывают доступ к правовой информации и в них больше преимуществ, чем недостатков.

Управленческо-правовая оценка систематизации законодательства по информационному обеспечению системы государственного управления

С учетом возрастающего информационного влияния все государства современ-

ного мира стремятся артикулировать политический курс, стратегические направления деятельности, доктрины национальной, продовольственной, экологической и других видов безопасности, чтобы они стали понятными населению. Формированию адекватного представления о деятельности органов государственной власти, занятых вместе с обществом реализацией различных приоритетов, служит перспективная информационная политика, с помощью которой информация, информационные ресурсы и технологии могут быть эффективно использованы как ресурс развития государства, совершенствования системы государственного управления.

В этом случае принимаются во внимание доктринальные и концептуальные положения, что позволяет в дальнейшем формировать целевые программы, определять в них долгосрочные и среднесрочные приоритеты, целевые показатели эффективности конкретных информационных технологий. Правовой основой здесь является информационное законодательство.

Сегодня в Российской Федерации реализуется комплексный подход по развитию правового регулирования в информационной сфере, а различные доктринальные, концептуальные и программные документы свидетельствуют о поэтапном переходе к информационному обществу. К ним относятся: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная 09.09.2000 года Президентом Российской Федерации; Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти (распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 года № 1244-р) и план мероприятий по ее реализации; Концепция формирования в РФ электронного правительства; базовые федеральные законы по совершенствованию информационного законодательства, определяющие основные положения общего правового режима информации и связанных с ней систем. К ним относятся: Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ; Закон «О связи» от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ; Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2000 г. № 8-ФЗ; Закон «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ; Закон «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1; Закон «О государственной

тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1; Закон «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ; Закон «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ и др.

Кроме того приняты специальные законы, регулирующие отдельные области информационной деятельности и установление правового режима отдельных видов информации.

Действуют отраслевые федеральные законы, нормы которых регулируют общественные отношения, возникающие по поводу отдельных видов информации либо использования различных отраслевых информационных систем и технологий. Такие нормы имеют информационный характер, между собой их связывает информация как системообразующий объект [9. С. 186].

Существует большой массив нормативных правовых актов подзаконного характера, которые напрямую влияют на повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Наиболее важные из них административные регламенты, устанавливающие порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт ее предоставления.

В концептуальных документах и законодательных актах заложены государственные управленческие решения высшей степени значимости и сложности.

Не останавливается и нормотворческий процесс по урегулированию отдельных правоотношений в информационной сфере. Но существуют и отдельные проблемы.

Причины здесь следующие:

- наблюдается прерывание сочетания текущей правотворческой деятельности и систематизации законодательства;
- возникает все больше сложностей нормотворчества по причине разброса действующих норм права, касающихся информационной сферы, по правовым актам различных отраслей законодательства;
- выявляется отсутствие гармонизации отечественного законодательства с международными правовыми актами, например, в области использования электронной цифровой подписи с открытым и закрытым ключом;
- не всегда реализуются поручения о приведении нормативных правовых актов в соответствие в связи с принятием новых актов по причине ослабления контроля за своевременным выполнением предписанных поручений;

- снижается уровень качества и экспертизы подготавливаемых правовых актов (дублирование, противоречивые нормы права);

- с некоторым отставанием реализуется комплексный подход к упорядочению законодательного материала в информационной сфере, который бы содержал научно-практические рекомендации по исключению противоречий, восполнению пробелов, преобразованию материала, согласованности правового регулирования правоотношений.

Чтобы как-то уменьшить эти и другие явления диссонанса, желательно, чтобы вышеназванные и новые программные документы федерального и регионального уровня управления подвергались более глубокому анализу в процессе их реализации, учитывались письменные и устные обращения граждан, а информационно-аналитические документы становились основой для внесения необходимых изменений.

В системе государственного управления при реализации государственной информационной политики тоже возникает большое количество проблем, поскольку этот процесс действительно сложен и рассчитан на долгосрочный переход.

Остается нерешенной задача по обеспечению доступа в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти, которых насчитывается в Государственном реестре более 300. Требуется разработка мероприятий по формированию системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов и результатах их обсуждения. Необходимы новые решения об изменении формата информационных систем в законодательной и судебной ветвях власти для удовлетворения потребностей граждан и организацией, а также равного доступа к юридически значимым информационным ресурсам.

В органах государственной власти широко распространен государственный учет, существуют государственные учетные системы федеральных, региональных и муниципальных информационных систем. При систематизации отечественного законодательства в информационной сфере важно принять во внимание, что сам учет осуществляется под разными именами в различных системах государственного учета (учет выданных лицензий, учет нормативных правовых актов, кадастровый учет

земли и недвижимости и др.) и, как правило, связан с правовыми последствиями для объекта учета. В интересах граждан и юридических лиц важно деятельность по ведению государственного учета сделать официальной, осуществляемой по публично известным правилам и влекущей правовые последствия в соответствии с законом [14].

Внедрение современных информационных технологий в государственные органы хотя и содержит признаки массовости, все же ориентирует на качество государственного управления, расширяет круг подготовленных специалистов, включенных в информационные процессы. Поэтому, когда создаются информационные подсистемы различных органов государственной власти, а затем агрегируются в единую информационную систему государственного управления, можно говорить не просто о каком-то улучшении документооборота, регистрации, сбора, хранения, обработки и передачи информации, а о принципиально новом явлении – глобальной информатизации.

Информационно-технологические инновации в государственном управлении имеют комплексный характер и связаны с одновременным и согласованным использованием информационных, организационных, правовых, социально-психологических, кадровых, технических и многих других факторов. Качественные параметры такого явления могут и должны быть отражены в целевых программах и подпрограммах и формироваться на должной правовой основе. На современном этапе развития системы государственного управления России особо актуальной становится информация, необходимая для стратегического и оперативного управления: правовая, документированная, электронная (компьютерная), обладающая многими свойствами и качествами.

Анализ лучших мировых практик показывает, что высокую эффективность приносит использование в деятельности органов государственной власти механизма социальных сетей и платформ персональных дневников. Они могут быть использованы органами исполнительной власти для оповещения граждан об изменениях и дополнениях на официальных сайтах, так как периодичность использования социальных сетей у граждан существенно выше, чем периодичность посещения сайтов органов государственной власти. Хотя те же социальные сети могут служить и противодействию

действующей власти, что подтверждается чередой государственных переворотов в ряде стран в последние годы [6].

Распространение информационных технологий на системы государственного управления во многом зависит от уровня обновлений «виртуального государства» со своей собственной «киберкультурой», социальными сетями, территорией и населением, каковым сегодня называют Интернет.

Сегодня телекоммуникационными возможностями Интернет пользуются все государства в мире, но уже больше озабочившись созданием национальных систем информационной безопасности. После известных разоблачений Э. Сноудена всем стало понятным, что состояние защищенности информационных систем, коммуникационных контактов каждой личности в глобальном информационном пространстве, мягко говоря, оставляет желать лучшего. Поэтому проблема защиты данных в глобальных компьютерных сетях, использования Интернета в противоправных целях, требует особой и тщательной проработки, правового урегулирования, особенно если это касается органов государственной власти, а по существу, национальных интересов страны.

Вопросы пресечения деятельности Интернет-сайтов, пропагандирующих терроризм и насильственный экстремизм, нашли отражение в значительном количестве международных актов в сфере пресечения распространения в глобальных информационно-телекоммуникационных сетях информации противоправного содержания.

По мнению исследователей [11], в законодательство Российской Федерации необходимо имплементировать правовые нормы, устанавливающие ограничения вредного содержания информации, коммуникационных и информационных услуг в Интернете в соответствии с определенным набором признаков. Имеется положительный опыт по законодательному регулированию функционирования системы жалоб на содержание информации, использование инструментов условного доступа с помощью кодов, шифров и паролей, а также функционирования системы сотрудничества саморегулируемых организаций провайдеров и пользователей с правоохранительными органами. Несомненный интерес представляют предложения о создании международного органа при ООН, координирующего

управление в Интернете, так называемой «международной паутине», с учетом ее трансграничного характера, а также требуют дополнительного исследования проблемы юрисдикции Интернета.

Кроме того, заслуживает внимания зарубежный опыт создания системы мониторинга в Интернете, а также «горячих линий», предоставляющих возможность пользователям глобальной сети Интернет сообщать о противоправной и вредоносной информации (например, в Великобритании).

Актуальность проблемы пресечения деструктивного использования информационно-телекоммуникационных технологий в указанной сфере, борьба с киберпреступностью, необходимость незамедлительного удаления противоправных материалов с сервера после получения соответствующего предупреждения, возможно и автоцензура, введенная, например, во Франции, должны рассматриваться как важнейшие вопросы, требующие адекватного правового регулирования.

Хотя статьей 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотрена обязательная идентификация обладателя информации или ее распространителя, запрещено распространение информации, за которую установлена административная и уголовная ответственность, но не разработан правовой механизм реализации этой правовой нормы.

Более того, не определены основания для прекращения права пользования доменными именами и отмены их регистрации, а также не предусмотрены меры по идентификации пользователей информационно-телекоммуникационных систем и созданию «национального электронного пространства доверия», поскольку пока еще должным образом не реализуется Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10.01.2002 № 1-ФЗ [10. С. 127].

Важное значение должно уделяться вопросам подтверждения подлинности электронных документов, создание в государственных органах ИКТ – подразделений [4. С. 18-19].

Тенденции стремительного проникновения информационных технологий во все сферы жизни общества постепенно приближают период, когда информационный поиск нужного нормативного правового акта на основе традиционных систем

станет невозможным. Подобное положение требует создания механизированных и автоматизированных государственных информационно-поисковых систем, включающих научно-обоснованную систематизацию правовой информации.

В этом случае, только надлежаще систематизированное информационное законодательство позволяет вместе с другими кодифицированными актами повысить уровень правовой культуры населения и профессионально-юридической культуры правоприменителей.

Ученые и эксперты все чаще обращаются к этому вопросу, считая, что в настоящее время такая систематизация возможна и необходима.

В общей теории права устоялось, что к юридическим способам (видам) систематизации законодательства относят инкорпорацию, консолидацию и кодификацию. Такое деление связано с различиями в самом процессе упорядочения правового материала [5. С. 214–229].

Кодификация — это высшая форма систематизации законодательства, поскольку она сопровождается обновлением законодательства как по форме, так и по содержанию. Кодификация обладает рядом качеств: способностью упорядочивать действующее законодательство, делать его более компактным, согласованным; освобождать от недействительных правовых актов; осуществлять непосредственную связь с установленными первичными нормами, правовым регулированием по существу. Эти качества дают основание рассматривать кодификацию одним из видов правотворческой деятельности, даже считать ее наиболее совершенным видом правотворчества [12].

Она необходима правоприменителям всегда, поскольку логически последовательное, внутренне согласованное изложение правовой информации обеспечивает поиск нужной правовой нормы и ее толкования. В этом плане она может считаться комплексным универсальным инструментом реализации государственной информационной политики и обеспечения ее дальнейшего развития.

Действительно, существование объемного массива концептуальных и нормативных правовых актов в информационной сфере объективно влияет на необходимость их систематизации, где формой может рассматриваться информационный кодекс. Но можно с большой долей уверенности утверждать, что после создания инфор-

мационного кодекса совершенствование федерального законодательства не прекратится. Более того, появятся новые области для правового регулирования в динамично развивающейся информационной сфере. Сегодня эти области обозначаются по следующим направлениям [8. С. 38–40]:

- согласование направлений развития системы информационной безопасности субъектов Российской Федерации;
- согласование направлений развития региональных информационных инфраструктур, принципов и механизмов их взаимодействия с федеральной информационной инфраструктурой;
- конкретизация правовых механизмов реализации норм международного права и национального законодательства в области информационной безопасности.
- стимулирование вложения инвестиций в производство новейших средств информатизации, телекоммуникации и связи;
- совершенствование законодательства по вопросам защиты государственной тайны, конфиденциальной информации;
- расширение спектра гражданско-правовых и государственно-правовых методов регулирования отношений по поводу информации: право интеллектуальной собственности; авторское и патентное право; законодательство о СМИ, законодательство об общедоступных государственных информационных ресурсах.

Весьма важным является и оценка эффективности законодательства в информационной сфере, определение критериев, индикаторов оценки деятельности, результативности нормативной основы. Поэтому своевременны предложения ученых [2. С. 112] об установлении уровней правового регулирования отношений в столь сложной области.

При систематизации законодательства в информационной сфере и обращении к такому юридическому способу (виду) как кодификация особого внимания потребуют нормы, касающиеся предоставления услуг в электронном виде. Остается достаточно большой перечень государственных услуг (функций), по которым необходимо устранение различного рода процедурных, технологических проблем их предоставления (исполнения) в электронном формате.

Результаты исследования

Выявлены группы проблем реализации государственной информацион-

ной политики: доступность интернет – ресурсов и необходимые ограничения доступа к ним представителей государственных органов: обеспечение полноты, своевременности документооборота, хранения, переработки и передачи информации; ограничение вредного, противоправного содержания информации в информационно-коммуникативных сетях; расширение «пространства доверия», подтверждение подлинности электронных документов, использование креативных практик в глобальном информационном пространстве.

Однако в нормотворческом процессе наблюдается прерывание сочетания текущей правотворческой деятельности и систематизации законодательства, действующие нормы права, касающиеся информационной сферы, разбросаны по правовым актам различных отраслей законодательства. С некоторым отставанием реализуется комплексный подход к упорядочению законодательного материала в информационной сфере. Заслуживает внимания зарубежный опыт создания системы мониторинга в Интернете. Приведенная управленческо-правовая оценка исследуемых материалов свидетельствует о необходимости систематизации (кодификации) законодательства по информационному обеспечению системы государственного управления.

Заключение

На научном уровне признана юридическая научная институция информационного права. На последующем этапе возникает необходимость реализовать гипотезу упорядочивания информационного права через систематизацию. Методологически это может быть осуществлено через обработку и изложение действующего законодательства и иного нормативного правового материала по определенному алгоритму в виде сборников (справочников), актов (предметных, системно-предметных, хронологических и др.) или в форме свободных (собранных) кодифицированных актов. По результатам кодификации предполагается устранение устаревших норм, внесение новых норм, уточнение имеющихся норм, прекращение действия норм, претерпевших кодификацию, упорядочивание нормативного правового материала через инкорпорацию. Итогом этой работы может быть создание новых комплексных актов – кодексов, уставов, положений. Все это даст возможность пользователю ориентироваться в законодательной лексике по всем действующим нормативным правовым актам, способствовать точному и ясному пониманию правовых предписаний, обеспечивать единство употребляемой юридической терминологии в процессе принятия и реализации управленческих решений.

Литература:

1. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990.
2. Бачило И.Л. О подходах к оценке эффективности законодательства в информационной сфере. Тезисы докладов участников 10-й Всероссийской конференции «Проблемы законодательства в сфере информатизации» // Информационные технологии территориального управления. 2002. № 37.
3. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М., 1984.
4. Бачило И.Л. Предпосылки укрепления правового регулирования инновационных процессов в публичном управлении на основе информационных технологий // Труды Ин-та гос. и права РАН. 2009. № 5.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов. 3-е изд. М., 2000.
6. Доклад об обеспечении доступа населения к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления // URL: <http://ivan.begtin.name/wp-content/uploads/2011/09/doklad.pdf>.
7. Информационные технологии в юридической деятельности: учеб. для бакалавров / под общ. ред. П.У. Кузнецова. М., 2011.
8. Камышев Э.Н. Информационная безопасность и защита информации: учеб. пособие. Томск, 2009.
9. Кузнецов П.У. Основы информационного права: учеб. для бакалавров. М., 2014.
10. Об электронной цифровой подписи: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 127.
11. Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / Под. ред. проф. В.И. Исакова. М., 2012.
12. Полякова Т.А. О современных тенденциях развития правового регулирования в области обеспечения информационной безопасности при построении информационного общества в России // URL: <http://www.ido.rudn.ru/vestnik/2008-2008-1/02.pdf>.

13. Рахманина Т. Н. Актуальные проблемы кодификации законодательства РФ // Журн. рос. права. 2008. № 1 // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_Cji.26565.
14. Фахрутдинова А. З. Коммуникации в управлении: учеб. пособие. Новосибирск, 2008.
15. Филатова Л. В., Михалевич В. В. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов власти в электронном государстве // Правовая информатика. 2012. № 3 // URL: <http://www.scli.ru:8080/periodicals>.
16. Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Субъективные права, свободы и законные интересы как самостоятельные объекты охраны и защиты // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1.

ON THE NEED FOR SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION IN THE FIELD OF INFORMATION SUPPORT OF PUBLIC AUTHORITIES

Introduction: Information support of the entire system of government, each structural unit is carried out in a specific legal regime. This article seeks to examine the issues of systematization of legislation in the field of information support of public authorities and the effectiveness of management decisions.

Materials and Methods: various analytical methods were used to make theoretical and empirical analysis of domestic research, reference and reporting documents, regulatory and legal framework on the problems of systematization of legislation through codification mechanisms in the field of information support of public administration in the country.

Results: As a result of the research theoretical and empirical analysis of legal regulation of information support of public authorities, the conditions of administrative decision-making in the information field of the Russian Federation was carried out, arguments about the need to improve the legal regulation of it were formulated. It is proved that in the system of public administration information is the legal basis for the creation of information legislation, and subsequently of the state information policy. The paper

analyzes the signs of the system approach in the development of legal regulation in the sphere of information, which, on the one hand, introduces order and comprehensiveness in the system of government, and on the other hand, causes a temporary dissonance due to the continuity of law-making in this area.

Discussion and conclusion: regulation of legal relations in the sphere of information is dynamic. It requires not only the harmonization of domestic legislation with international regulations, but also the creation of a systematic information legislation through codification, which can be regarded as the ideal form of lawmaking. It is regarded as a promising way to achieve comprehensive results - development of the national standard base of legal information. Such a base will allow government bodies to take effective decisions, to enhance managerial impact and standardize the legal terminology.

Aleksandr Mitin,
Doctor of Science (Economics), Professor,
Head, Department of the Theory and
Practice of Management, the Ural State Law
University.

Ключевые слова:

кодификация информационного
законодательства; эффективность
государственного управления;
государственные информационные
ресурсы; нормотворческий процесс;
информационные технологии.

Keywords:

codification of information legislation;
government effectiveness; state information
resources; standard-setting process;
information technology.

References:

1. Atamanchuk G.V. Obespechenie racional'nosti gosudarstvennogo upravleniya [Rationality Support of Public Administration]. M., 1990.
2. Bachilo I. L. O podhodah k ocenke jeffektivnosti zakonodatel'stva v informacionnoj sfere. Tezisy dokladov uchastnikov 10-j Vserossijskoj konferencii «Problemy zakonodatel'stva v sfere informatizacii» [Approaches

- to Estimation of Law Effectiveness] // Informacionnye tehnologii territorial'nogo upravlenija [Informational Technologies of Territorial Administration]. 2002. № 37.
3. Bachilo I. L. Organizacija sovetskogo gosudarstvennogo upravlenija [Arrangement of Soviet Public Administration]. M., 1984.
 4. Bachilo I.L. Predposylki ukreplenija pravovogo regulirovanija innovacionnyh processov v publicnom upravlenii na osnove informacionnyh tehnologij [Preconditions of Legal Regulation Strengthening of Innovation Processes in Public Administration on the Basis of Informational Technologies] // Trudy In-ta gos. i prava RAN. 2009. № 5.
 5. Vengerov A.B. Teorija gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. M., 2000.
 6. Doklad ob obespechenii dostupa naselenija k informacii o dejatel'nosti gosudarstvennyh organov i organov mestnogo samoupravlenija [Report on the Support of the People Access to Information about Activity of Public Authority and Local Self-government] // URL: <http://ivan.begtin.name/wp-content/uploads/2011/09/doklad.pdf>.
 7. Informacionnye tehnologii v juridicheskoj dejatel'nosti [The Informational Technologies for Legal Activities] / Pod obshh. red. P. U. Kuznecova. M., 2011.
 8. Kamyshev Je. N. Informacionnaja bezopasnost' i zashhita informacii [Informational Security and Defence of Information]. Tomsk, 2009.
 9. Kuznecov P. U. Osnovy informacionnogo prava [The Informational Law Foundation]. M., 2014.
 10. Ob jelektronnoj cifrovoj podpisi: Federal'nyj zakon ot 10 janvarja 2002 g. № 1-FZ [About Electronic Digital Signature. Federal Law, 10, January, 2002] // SZ RF [Collection of Law of Russia]. 2002. № 2. St. 127.
 11. Oficial'noe jelektronnoe opublikovanie: Istorija, podhody, perspektivy [Official Electronic Publication] / Pod. red. prof. V.I. Isakova [Edited by prof. Isakov]. M., 2012.
 12. Poljakova T. A. O sovremennyh tendencijah razvitija pravovogo regulirovanija v oblasti obespechenija informacionnoj bezopasnosti pri postroenii informacionnogo obshhestva v Rossii [The Modern Trends of Legal Regulation Development in the Range Support of Informational Security in the time of Informational Society Construction in Russia] // URL: <http://www.ido.rudn.ru/vestnik/2008-1/02.pdf>.
 13. Rahmanina T. N. Aktual'nye problemy kodifikacii zakonodatel'stva RF [The Topical Problems of Legislation Codification] // Zhurn. ros. prava [Journal of Russian Law]. 2008. № 1 // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_Cji.26565.
 14. Fahrutdinova A. Z. Kommunikacii v upravlenii [Communication and Administration]. Novosibirsk, 2008.
 15. Filatova L. V., Mihalevich V. V. Informacionno-pravovye uchetnye sistemy federal'nyh organov vlasti v jelektronnom gosudarstve [Informational and Legal Registration Systems of Public Authority in Electronic State] // Pravovaja informatika [Law Informatics]. 2012. № 3 // URL: <http://www.scli.ru:8080/periodicals>.
 16. Mal'ko A.V., Subochev V.V., SHeriev A.M. Cub»ektivnye prava, svobody i zakonnye interesy kak samostoyatel'nye ob»ekty ohrany i zashchity [Subjective rights, freedoms and legitimate interests as separate objects of security and protection] // Pravovaya politika i pravovaya zhizn' [Legal policy and legal life]. 2008. № 1.

ВНЕШНЕТОРГОВЫЙ ДОГОВОР КУПЛИ-ПРОДАЖИ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ЧАСТНОГО ПРАВА

Анатолий Власов*

Вадим Коваленко**

Сергей Латышев***

Введение. в статье рассмотрены пути усовершенствования разделов внешнеторгового договора, который играет ведущую роль в организации международного торгового (коммерческого) оборота по праву международной торговли. Особое внимание уделено с учетом национального права ключевым требованиям, которые покупатель может предъявить продавцу при продаже товаров ненадлежащего качества.

Материалы и методы. наряду с традиционным диалектическим методом научного познания, использование метода системного подхода к изучению правовых понятий, а также других общенаучных и частных методов, применяемых в юриспруденции (исторического, статистического, сравнительно-правового, системно-структурного, анализа и синтеза, компаративного анализа, SWOT-анализа, интервьюирования и др.). Проведен критический анализ юридической литературы по актуальным вопросам последовательности составления внешнеторгового договора. Именно эти вопросы авторы подробно исследуют в рамках настоящей статьи, обнаруживая некоторые пробелы и недостатки.

Результаты исследования. в результате проведенного исследования делается вывод, что состояние правового регулирования складывающихся на его основе отношений нельзя признать отвечающим современным требованиям. Проблемы и сложности в их регламентации связаны с отсутствием единых подходов к решению ряда важных вопросов для развития внешнеторговых отношений. Препятствием в использовании преимуществ, которые объективно могли бы быть реализованы, например, в рамках Таможенного союза, является отсутствие регионального унифицированного правового акта, учитывающего специфику отношений между хозяйствующими субъектами этого образования и создающего единую правовую основу для формирования и развития. В разделе «Форс-мажорные обстоятельства» авторы обнаруживают некоторые пробелы, связанные с чрезвычайными обстоятельствами. Затрагиваются такие факторы как контртеррористические мероприятия и гибридные войны. Авторами даны практические рекомендации о том, как избежать ошибок при составлении рассматриваемого договора. В целях решения выявленных проблем авторы предлагают перечень разделов по составлению внешнеторгового договора.

Обсуждение и заключения. с точки зрения авторов статьи, внешнеторговый договор (контракт) – это вид хозяйственной сделки, т.е. соглашение экономических агентов, один из которых не является резидентом РФ либо, являясь ее резидентом, имеет за рубежом коммерческую организацию, на-

* **Власов Анатолий Александрович**, доктор юридических наук, профессор МГИМО МИД России.

** **Коваленко Вадим Николаевич**, доктор юридических наук, профессор кафедры частного права Волгоградского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации.

*** **Латышев Сергей Николаевич**, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой частного права Волгоградского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации.

правленную на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей при осуществлении торговых (экспортных, импортных и реэкспортных) операций. Сделанные выводы будут способствовать разрешению гражданско-правовых споров, возникающих в сфере коммерческого оборота и могут быть использованы для последующей разработки фундаментальных научных и прикладных проблем гражданско-правового регулирования коммерческого оборота, а также при подготовке учебных пособий и учебно-методического обеспечения по гражданскому, коммерческому и международному частному праву.

Введение

Существующее многообразие внешне-торговых видов хозяйственной деятельности нуждается в совершенствовании регулирования правовых и других отношений между контрагентами, находящимися в различных странах мира. В этой связи уточнение сущности внешнеэкономических сделок настоятельно требует специального исследования общей трактовки этого понятия, поскольку в международном частном праве особое значение имеют нормы, относящиеся как к международной купле-продаже товаров, так и к внешнеэкономическим сделкам.

Понятие «внешнеэкономическая сделка» в международном частном праве понятие более широкое, нежели международная купля продажа товаров, поскольку включает также различные договоры (контракты) по оказанию всякого рода услуг, проведению работ и др.

В действующем в России законодательстве используются оба понятия, однако определения этих понятий не даются.

Обзор литературы

Внешнеторговая деятельность представляет собой предпринимательскую деятельность в области международного обмена товарами, работами, услугами, информацией, результатами интеллектуальной деятельности, в том числе исключительными правами на них (интеллектуальная собственность). Наиболее распространенным видом внешнеторговой деятельности является экспорт и импорт товаров, правовой формой которых служит внешнеторговый договор купли-продажи. Иногда некоторые авторы называют его еще и контрактом.

Заметим, что в юридической литературе не совсем однозначно исследуются вопросы, связанные со структурой данного

договора (контракта) в рамках СНГ. Так, А.Г. Аксенов почти ничего не пишет о самой форме договора (последовательности и компактности его разделов). Он акцентирует внимание на договорной свободе сторон, «теории воли», «теории волеизъявления», методе унификации материальных норм и т.д. [1]. Необходимо подчеркнуть, что СНГ - это аморфное образование и практически не функционирует в этих рамках.

Конечно, мы отдаем себе отчет в том, что в ст. 1 ГК РФ провозглашен принцип свободы договора. В то же время полагаем, что эта свобода не безбрежна и может быть ограничена в той степени, в которой это необходимо для защиты здоровья, экологической безопасности и т.п.

Н.М. Голованов делит договор на три части: преамбулу, основную часть и заключительную часть. При этом неполно исследуются вопросы о качестве товара, рекламациях и претензиях, форс-мажорных обстоятельствах и т.д. [2].

Справедливости ради отметим, что Венская конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. (далее Конвенция), к сожалению, не определяет требования, например, к качеству товаров [3]. В контексте сказанного особо подчеркнем, что в настоящее время именно качество товаров играет доминирующую роль в конкуренции на мировом рынке.

Анализ юридической литературы и существующей правоприменительной практики позволяет определить и рекомендовать в качестве примерной следующую структуру контракта, наиболее полно охватывающую все необходимые условия: Вводная часть; 1.1. Предмет контракта; 1.2. Качество товара; 1.3. Цена договора; 1.4. Базис поставки; 1.5. Сроки поставки; 1.6. Упаковка и маркировка; 1.7. Порядок отгрузки; 1.8. Приемка товаров; 1.9. Платежи; 1.10. Рекла-

мации и претензии; 1.11. Санкции; 1.12. Арбитраж или порядок разрешения споров; 1.13. Форс-мажорные обстоятельства; 1.14. Дополнительные условия; 1.15. Юридические адреса, платежные и отгрузочные реквизиты сторон.

Материалы и методы

Наряду с традиционным диалектическим методом научного познания, использование метода системного подхода к изучению правовых понятий, а также других общенаучных и частных методов, применяемых в юриспруденции (исторического, статистического, сравнительно-правового, системно-структурного, анализа и синтеза, компаративного анализа, SWOT-анализа, интервьюирования и др.) позволило получить следующие результаты.

Результаты исследования

Договор международной купли-продажи товаров играет ведущую роль в организации международного торгового (коммерческого) оборота в масштабах Таможенного союза (далее Союза). Однако состояние правового регулирования складывающихся на его основе отношений нельзя признать отвечающим современным требованиям. Проблемы и сложности в их регламентации связаны с отсутствием единых подходов к решению ряда важных для развития внешнеторговых отношений вопросов. Препятствием в использовании преимуществ, которые объективно могли бы быть реализованы в рамках Союза, является отсутствие регионального унифицированного правового акта, учитывающего специфику отношений между хозяйствующими субъектами Союза и создающего единую правовую основу для формирования и развития.

В вводной части контракта указываются: его порядковый номер, место и дата заключения, полное официальное наименование российского и иностранного партнеров, четкое указание на то, кто из них действует в качестве покупателя, а кто - в качестве продавца.

В разделе 1.1. «Предмет контракта» называется межправительственное соглашение, в соответствии с которым заключается контракт, или дается ссылка на соответствующий Протокол о взаимных поставках товаров, если он имеется, и определение товара. Подробная характеристика товара, в частности, данные о его количестве и ассортименте должны содержаться в специфика-

циях и других приложениях, которые являются неотъемлемой частью контракта, о чем необходимо сделать указания в данном разделе. Здесь также указывается, на какой срок заключен контракт, и с какого момента вступает в силу.

В соответствии с национальным законодательством и Конвенцией одинаково принципиальным является требование поставки товара в количестве, обусловленном в контракте. Это количество определяется по перевозочному документу (железнодорожной накладной, коносаменту и др.).

В разделе 1.2. «Качество товара» следует четко обусловить требования к качеству товаров, дать ссылку на применяемую к данной поставке нормативно-техническую документацию, определить порядок сообщения об ее последующем изменении. Технические условия и описания, которым должно соответствовать качество поставляемого товара, должны содержаться в специальных приложениях к контракту.

Качественные характеристики товаров могут, в частности, определяться ссылками на стандарты международных организаций, национальные стандарты (обычно — страны поставщика) или иные нормативно-технические документы.

Качество поставляемого товара должно соответствовать образцам изделий, согласованным и заверенным обеими сторонами. Такие образцы являются эталонами. Если качество товара подтверждается сертификатом о качестве, то об этом следует указать в контракте.

В данный раздел контракта стороны вправе включить, помимо указанных, и любые другие условия, предусматривающие качество поставляемого товара, по которым они придут к соглашению, например, об установлении гарантийных сроков, обеспечении комплектности товаров и др. Целесообразно предусмотреть также права и обязанности продавца и покупателя в случае нарушения предусмотренных условий о качестве.

Товар признается не соответствующим договору, если он непригоден для тех целей, для которых обычно используется, или непригоден для любой конкретной цели, а также, если не обладает качествами товара, представленного продавцом покупателю в качестве образца.

Законодательство большинства стран решение вопроса о последствиях поставки товаров ненадлежащего качества ставит в зависимость от характера дефектов товара

(явные или скрытые), а также от того, предупредил ли продавец покупателя о наличии дефектов.

Согласно Конвенции, продавец не несет ответственности за любое несоответствие товара договору, если во время его заключения покупатель знал или должен был знать о таком несоответствии (ст. 35).

Одной из особенностей Конвенции является то, что она сама не устанавливает гарантийных обязательств продавца, но такие обязательства могут быть установлены в договоре. Продавец отвечает за нарушение гарантии того, что в течение определенного сторонами срока товар будет оставаться пригодным для обычных или конкретных целей либо будет сохранять обусловленные качества и свойства. Большое практическое значение имеет вопрос о требованиях, которые покупатель может предъявить продавцу при продаже (поставке) товаров ненадлежащего качества. В соответствии с общими нормами национального права покупатель вправе потребовать: 1) замены вещи, определенной в договоре родовыми признаками, вещью надлежащего качества; 2) соразмерного уменьшения покупной цены; 3) безвозмездного устранения продавцом недостатков вещи или возмещения расходов покупателя по их исправлению; 4) расторжения договора с возмещением покупателю убытков.

Указанные требования покупатель вправе предъявить продавцу при условии, если недостатки проданной вещи не были оговорены продавцом.

По сделкам международной купли-продажи (поставки) расторжение контракта в связи с поставкой товаров ненадлежащего качества допускается в исключительных случаях, предусмотренных, как правило, в самом контракте или двустороннем межведомственном соглашении. В Конвенции, в отличие от российского гражданского законодательства, ответственность продавца за несоответствие товара зависит от того, знал ли и мог ли знать покупатель о недостатках товара в момент заключения договора (а не от того, оговорены ли были эти недостатки продавцом). Круг требований, которые вправе предъявить покупатель продавцу, достаточно широк. Покупатель вправе потребовать: 1) замены товара, если нарушение было существенным, и о нем своевременно заявлено; 2) исправления недостатков, если это требование разумно; 3) расторжения договора, если нарушение

было существенным, а продавец не исполнил своих обязательств в установленный ему покупателем дополнительный разумный срок; 4) снижения цены; 5) возмещения убытков.

Согласно Конвенции, требования о несоответствии качества товара заявляются в те же сроки, что и требования по количеству.

В разделе 1.3. «Цена» указывается общая сумма контракта и цены, по которым производятся расчеты между сторонами. Цены указываются в спецификации, о чем делается ссылка в контракте.

Стоимость тары, упаковки и маркировки включается в цену товара и отдельно покупателем не оплачивается. Если же товар поступает в специальной таре, то дополнительно обуславливается порядок ее оплаты.

В соответствии с Конвенцией, при отсутствии в договоре условия о цене или способе ее определения предполагается, что стороны имели в виду цену, которая обычно взимается за аналогичные товары, продававшиеся при сравнимых обстоятельствах (ст. 55). Таким образом, по Конвенции отсутствие условия о цене и даже о способе ее определения не влияет на действительность договора. В контрактах возможны различные оговорки о цене, в том числе о повышении или понижении и валютные оговорки, то есть по этому вопросу можно занимать компромиссную позицию.

Одним из оснований расторжения продавцом контракта является невыполнение покупателем обязательства по уплате цены товара в дополнительный, установленный продавцом срок, или заявление покупателя о невозможности уплаты цены в этот срок.

В разделе 1.4. «Базис поставки» в контракте должны содержаться ответы на три вопроса: как распределяются между сторонами расходы по транспортировке товара: момент, когда с продавца на покупателя переходит право собственности на товар и риск случайной утраты или случайного повреждения; что считается датой поставки, т.е. датой исполнения обязательства продавцом. Базисные условия определяются сторонами в зависимости от способа транспортировки товара (вида транспорта).

По сложившейся международной практике базисные условия могут быть различными: франко-вагон-граница страны продавца (для железнодорожных перевозок); франко-вагон-место погрузки товара на транспортные средства покупателя

или франко-место досмотра товара пограничной таможенной страны, граничащей со страной продавца (при автомобильных перевозках); FOB, CIF или CAF порт, предусмотренные в контракте (для водных перевозок); франко-место сдачи товара к перевозке, организации воздушного транспорта в стране продавца (при воздушных перевозках); франко-получатель (при почтовых отправлениях).

В разделе 1.5. «Сроки поставки» предусматривается условие о том, что сроки поставки обусловлены в спецификации, являющейся неотъемлемой частью контракта, и оно должно неукоснительно соблюдаться продавцом. Далее определяется, предоставляется ли продавцу право досрочной поставки товаров, на каких условиях, например, с согласия покупателя, или при выполнении квартальных обязательств, или по соглашению сторон. Особо оговариваются сроки поставки сезонных товаров, указывается, что поставка сезонного товара не в сезон, как правило, не допускается; перечисляются исключения из этого правила, если стороны найдут нужным их предусмотреть (например, исключить ассортимент товаров, который будет согласован между покупателем и продавцом).

В разделе 1.6. «Упаковка и маркировка» необходимо, прежде всего, включить все условия по обеспечению упаковкой товара для сохранности и предохранения его от повреждений во время транспортировки, учитывая возможные перегрузки, а также предохранение товара от атмосферных влияний.

Дается подробное описание как внутренней, так и внешней упаковки, обязательно указывается ее вид, материал, из которого она изготовлена, размер, вес брутто внешней упаковки и другие ее характеристики.

Включается условие о вложении продавцом во внешнюю упаковку упаковочного листа, в котором должны содержаться подробные сведения о товаре; форму такого листа целесообразно в качестве образца приложить к контракту.

В нем отражается порядок изменения упаковки, согласованный сторонами, а также права и обязанности сторон в случае несоответствия упаковки описанию, содержащемуся в контракте.

В разделе 1.7. «Порядок отгрузки» указывается, по какому транспортному документу (железнодорожная накладная, коносамент и т.п.) следует груз (название

станций или портов отправления и назначения). При следовании груза по железной дороге уточняется также, через какие пограничные станции он проследует. В контракте определяются порядок и сроки извещения продавцом покупателя об отгрузках товаров.

В разделе 1.8. «Приемка товара» четко определяются условия, регулирующие порядок приемки товаров по количеству и качеству, указывается место его приемки (как правило, окончательно принимает товары последний грузополучатель), называются документы, на основании которых принимаются товары. Так, приемка товаров по количеству мест должна производиться согласно количеству, указанному в транспортном документе (железнодорожной накладной, коносаменте и др.); приемка товаров по количеству изделий осуществляется согласно спецификации и упаковочным листам, приемка товаров по качеству - согласно качеству, указанному в сертификате, выданном продавцом, а также образцам-эталонам и их описаниям в спецификации и другим документам, которые стороны сочтут нужным включить в контракт.

В разделе 1.9. «Платежи» должны содержаться условия, определяющие порядок расчетов за поставленный товар. Они производятся в предусмотренной контрактом валюте путем выставления счета продавцом на инкассо, как правило, через банк страны продавца. При этом продавец обязан открыть прямую банковскую гарантию с платежом по первому требованию покупателя за обусловленную сумму для удовлетворения возможных претензий покупателя и оплаты возможных штрафных санкций со сроком действия в течение определенного времени с даты последней поставки товара.

В разделе 1.10. «Рекламации» определяется порядок предъявления претензий, предусматривается, в каких случаях могут быть заявлены рекламации. Сложившаяся практика исходит из того, что рекламации, как правило, составляют лишь по поводу нарушения условий контрактов о количестве и качестве. Представляется более правильным предусматривать возможность предъявления рекламаций и в случае нарушения других условий, содержащихся в контракте.

В указанном разделе контракта оговариваются требования к содержанию рекламации, указываются документы, которые должны подтверждать требования, содержащиеся в рекламации (например, рекла-

мационный акт, составленный с участием представителя государственной контрольной организации, компетентного лица незаинтересованной организации, копия транспортного документа, коммерческий акт и т.п.). Указываются также сроки предъявления и рассмотрения рекламаций.

В разделе 1.11. «Санкции» содержатся условия, регулирующие имущественную ответственность сторон за неиспользование или ненадлежащее исполнение условий контракта, указываются размеры неустоек, предусматривается возмещение убытков.

Некоторые особенности ответственности по договору международной купли-продажи, предусмотренные Конвенцией, состоят в следующем:

1) основное средство правовой защиты сторон по договору - это не требование об исполнении обязательства в натуре, а требование о возмещении убытков и расторжении договора с правом покупателя купить товар взамен и правом продавца продать товар третьим лицам; разница в цене в этих случаях подлежит возмещению по требованию заинтересованной стороны, а также возмещаются понесенные ею дополнительные убытки;

2) основание для расторжения договора - существенные нарушения, т.е. влекущие такой вред для другой стороны, что она лишается в значительной степени того, на что вправе рассчитывать по договору. Но если сторона, нарушившая договор, не предвидела и не могла предвидеть такого результата, нарушение договора не считается существенным, и расторжение договора невозможно;

3) одна из санкций - возможность приостановить исполнение договора любой стороной, если после заключения договора видно, что сторона не сможет выполнить значительную часть своих обязательств. В связи с этим, возникает необходимость предоставить гарантии для исполнения обязательств.

Сторона контракта освобождается от ответственности за неисполнение любого обязательства, если докажет, что оно было вызвано «препятствием вне ее контроля» и что от нее нельзя было разумно ожидать принятия этого препятствия в расчет при заключении договора либо избежания этого препятствия или его последствий. Как видим, «препятствие вне ее контроля» - по существу, та же «непреодолимая сила», или «форс-мажор», по терминологии российского гражданского права. Конвенция тре-

бует от стороны, нарушившей обязательство, направить другой стороне в разумный срок извещение о препятствии и его влиянии на исполнение обязательства. При получении извещения другой стороной в разумный срок все убытки, связанные с этим несет сторона, нарушившая обязательство.

В разделе 1.12. «Арбитраж» устанавливается, какой орган рассматривает возможные споры между сторонами по исполнению контракта.

В разделе 1.13. «Форс-мажорные обстоятельства» предусматриваются обстоятельства чрезвычайные и непредотвратимые при данных условиях (непреодолимая сила), которые могут наступить после заключения контракта, и являются основанием, освобождающим стороны от ответственности, - это стихийные бедствия, военные действия, гибридные войны и контртеррористические мероприятия. В контракте предусматривается срок, в течение которого сторона, для которой создалась невозможность исполнения обязательства, должна сообщить другой стороне о наступлении чрезвычайных обстоятельств и о предполагаемом сроке их прекращения, а также указать органы, подтверждающие изложенные в уведомлении факты. Неуведомление или несвоевременное уведомление покупателя об этих обстоятельствах лишает продавца права ссылаться на любое указанное обстоятельство как на основание, освобождающее его от ответственности за неисполнение обязательства.

В раздел 1.14. «Дополнительные условия» включаются условия, не вошедшие в названные выше разделы, но стороны решили включить их в контракт.

В раздел 1.15. включаются юридические адреса, платежные и отгрузочные реквизиты сторон.

Заключение

Таким образом, внешнеторговый договор (контракт) - это вид хозяйственной сделки, т.е. соглашение экономических агентов, один из которых не является резидентом Российской Федерации либо, являясь ее резидентом, имеет за рубежом коммерческую организацию, направленную на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей при осуществлении торговых (экспортных, импортных и реэкспортных) операций. К отношениям, возникшим на основании внешнеторгового договора, может применяться как российское, так и зарубежное право. Если в кон-

тракте такое соглашение отсутствует, то применяются коллизионные нормы [4].

В заключение, оценивая практику «типовых контрактов», целесообразно остановиться на печальной ноте английского юриста Д. Ллойда, который пишет: «контракты подобного рода в значительной степени обнаружили пустоту устаревшей концепции свободы договора, которая неоднократно и самым явным образом огра-

ничивалась во множестве отдельных видов контрактов; далекие от выражения потребностей общества в целом и сложившейся в нем деловой практики, эти контракты наделают односторонними преимуществами лиц, обладающих властью и ресурсами для навязывания своей воли потребителям, и тем самым порождают множество новых и сложных проблем, которые далеки еще от своего должного разрешения» [5].

Литература:

1. Аксенов А.Г. Договор международной купли-продажи товаров между субъектами предпринимательской деятельности стран содружества независимых государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
2. Голованов Н.М. Сборник торговых договоров. СПб., 2006.
3. Мусин В.А. Международные торговые контракты. Л., 1986.
4. Власов А.А., Коваленко В.Н. Регулирование внешнеэкономической деятельности нормами международного частного права. Журнал Международное публичное и частное право. № 1 (82). М., 2015.
5. Ллойд Д. Идея права. Репрессивное зло или социальная необходимость? М., 2002.
6. Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Субъективные права, свободы и законные интересы как самостоятельные объекты охраны и защиты // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1.

FOREIGN TRADE CONTRACT OF SALE IN INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Introduction: the article considers ways to perfect sections of the foreign trade agreement which plays the leading role in international business (commercial) traffic pursuant to international trade law. Taking into account the national law the authors pay special attention to key claims which the buyer can make to the seller if goods are not fit for sale.

Materials and Methods: the authors used the traditional dialectic method of scientific knowledge, system approach to studying legal concepts, and other general scientific and specialist methods applied in law (historical, statistical, comparative and legal, system and structural, analysis and synthesis, comparative analysis, SWOT analysis, interviewing, etc.). The critical analysis of legal literature on topical issues concerning the sequence of creation of the foreign trade agreement is carried out. The authors research in detail these questions, finding some gaps and shortcomings.

Results: the study concludes that the state of the legal regulation of the emerging relationships based on it does not meet the modern requirements. Problems and difficulties in their regulation find their origin in a lack of common approaches to a number of important issues for the development of trade relations. The obstacles

that prevent realization of advantages that objectively exist, for example, in the framework of the Customs Union, are the lack of a regional unified legal act, which would take into account the specifics of the relations between economic entities of the Customs Union and create a single legal framework for the formation and development. In the «Force majeure» section, the authors find some gaps related to emergencies. Such factors as counter-terror operations and hybrid war are analyzed. The authors provide practical advice on how to avoid mistakes when drawing up the contract. In order to address the problems identified, the authors offer a list of sections of a foreign trade agreement.

Discussion and Conclusion: from the point of view of the authors of this article, the foreign trade agreement (contract) is a type of economic transaction, i.e. the agreement between economic agents, one of which is a non-resident of the Russian Federation or, being its resident, owns a commercial business abroad aimed at establishing, changing or terminating civil rights and duties in the implementation of the trade (export, import and re-export) operations. The findings will contribute to the resolution of civil disputes arising in commercial traffic and can be used for subsequent research of

fundamental scientific and applied issues of civil legal regulation of commercial traffic, as well as for creating textbooks and training materials for civil, commercial and private international law academic courses.

Anatoly Vlasov,
Doctor of Science (Law), Professor,
MGIMO-University under the MFA of Russia

Vadim Kovalenko,
Doctor of Science (Law), Professor,
Department of Private Law, Volgograd
Cooperatives Institute, Branch of the Russian
Cooperatives University ;
Sergei Latyshev,
Candidate of Science (Law), Associate
Professor, Head of the Department of
Private Law, Volgograd Cooperatives
Institute, Branch of the Russian Cooperatives
University

Ключевые слова:

внешнеторговый договор, контракт,
качество товаров, Венская конвенция ООН
1980 г., маркировка товаров.

Keywords:

foreign trade contract, contract, quality of
goods, Vienna convention of the United
Nations of 1980, marking of goods.

References:

1. Aksenov AG. Dogovor mezhdunarodnoj kupli-prodazhi tovarov mezhdru sub#ektami predprinimatel'skoj dejatel'nosti stran sodruzhestva nezavisimyh gosudarstv [Contracts for the International Sale of Goods between business entities of the Commonwealth of Independent States], avtoref. dis. ... kand. jurid. Nauk [author. dis. ... candidate.the faculty of law], M, 2010.
2. Golovanov NM. Sbornik torgovyh dogovorov [Collection of trade agreements]. SPb., 2006.
3. Musin VA. Mezhdunarodnye torgovye kontrakty [International trade contracts]. L., 1986.
4. Vlasov AA, Kovalenko VN. Regulirovanie vneshnejekonomicheskoy dejatel'nosti normami mezhdunarodnogo chasnogo prava [Regulation of foreign trade by the rules of private international law] // Zhurnal Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo [Journal of International Public and Private Law]. M., 2015, № 1 (82).
5. Llojd, D. Ideja prava. Repressivnoe zlo ili social'naja neobhodimost' [The idea of law. Repressive evil or social need]. M., 2002.
6. Mal'ko A.V., Subochev V.V., SHeriev A.M. Cub»ektivnye prava, svobody i zakonnye interesy kak samostoyatel'nye ob»ekty ohrany i zashchity [Subjective rights, freedoms and legitimate interests as separate objects of security and protection] // Pravovaya politika i pravovaya zhizn' [Legal policy and legal life]. 2008. № 1.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

*Наталья Шувалова**

Введение. В статье осуществлена попытка лингвистического анализа текстов нормативных правовых актов, регулирующих вопросы формирования нравственной культуры и антикоррупционного поведения государственных служащих как очень важного, но до сих пор не задействованного фактора профилактики коррупционных и иных правонарушений на государственной службе и противодействия коррупции в стране в целом.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания - анализ, сравнение, обобщение. Проведен теоретический анализ отечественных исследований, публикаций, аналитических документов, посвященных проблемам преодоления «дефицита нравственности» в государственной службе и повышения эффективности структур, создаваемых для их решения; проведен лингвистический анализ документных текстов нормативных правовых актов последнего десятилетия, предусматривающих в рамках фронтального наступления на коррупцию конкретные меры по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволило получить следующие результаты.

Результаты исследования. На основе текстового анализа документов автор приходит к выводу, что одной из существенных причин недостаточной эффективности принимаемых решений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и низкой результативности деятельности структур, созданных для выполнения этих решений, является введение в правовые акты новой терминологии неуточненного содержания, а также нарушение основных требований, предъявляемых к языку любого документного текста - однозначности, достоверности и максимальной точности, исключающей его произвольное толкование.

Обсуждение и заключения. Идеи, суммированные в данной статье, отчасти публиковались автором ранее и обсуждались в научной печати, что нашло отражение в соответствующих отечественных (РИНЦ) индексах цитирования. По мнению автора, профилактика коррупционных и иных правонарушений и обеспечение соблюдения требований к служебному поведению на государственной службе как важнейший фактор противодействия коррупции - процесс долговременный, требующий выработки и реализации комплекса мер нормативного, правового, организационного, координирующего, контрольного, научно-исследовательского, методического содержания. В этом процессе решающее слово принадлежит правовым нормативным актам, текстовая безупречность которых должна служить гарантом их реализации в практике государственного строительства.

* **Шувалова Наталья Николаевна**, кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Введение

В Открытом письме, обращенном к российским избирателям 25 февраля 2000 года, В.В. Путин в качестве отправной точки и одной из главных целей, способных объединить всех граждан страны, назвал моральные устои, без которых «России пришлось бы забыть и о национальном достоинстве, и даже о национальном суверенитете» [6]. В числе внутренних угроз национальным интересам России все чаще называют угрозу подрыва нравственного здоровья нации как одного из факторов национальной безопасности [11]. Именно поэтому принцип этичности государственных служащих включен Концепцией реформирования государственной службы РФ (2001 г.) в число основных принципов функционирования государственной службы и ее взаимодействия со структурами гражданского общества. В последующие годы одной из важных задач государственного строительства стало повышение уровня нравственной культуры всего общества, подвергшегося глубокой коррозии в «лихие девяностые», в том числе преодоление «дефицита нравственности» в среде государственных служащих путем формирования у них иммунитета к противоправным, коррупционным действиям [12; 10].

Успех решения этой задачи во многом зависит от состояния и качества нормативной правовой базы, законодательно регулирующей этот процесс и обеспечивающей эффективное функционирование этической инфраструктуры - созданных для достижения поставленных целей соответствующих организационных структур как способа превенции коррупции [14]. Однако сложившиеся правовые механизмы формирования антикоррупционного поведения государственных служащих все еще не приносят ожидаемых результатов.

Исследование

Роль морального фактора в системе мер противодействия коррупции обсуждается не один десяток лет [4; 7; 3]. Постоянное внимание к этическому аспекту деятельности государственных служащих в указах и выступлениях Президента Российской Федерации, в российских и международных актах [1; 2], принятых за минувшие два десятилетия, в научных публикациях и средствах массовой информации свидетельствует о том, что формирование нравственной культуры чиновников рассматривается в качестве действенного механизма в систе-

ме мер предупреждения и профилактики коррупционных и иных правонарушений - одной из наиболее острых политических, экономических и этических проблем, от успеха решения которых зависит не только национальная безопасность страны, уровень ее экономического развития и состояние нравственного здоровья нации, но и репутация и надежность России как партнера в международном сотрудничестве [3]. Сегодня не только к ученым, но и к широкой общественности пришло понимание того, что «коррупция - это проблема не только и не столько юридическая и управленческая, сколько политическая и нравственная» и что жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависит от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали [5].

Начиная с Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, проблема повышения уровня этичности государственных служащих как одного из факторов обеспечения эффективности их деятельности и антикоррупционной устойчивости проходит лейтмотивом через все принятые на протяжении полутора десятилетий правовые акты, призванные обеспечивать снижение уровня коррупции в нашей стране. По мнению ученых, наибольший эффект в борьбе с коррупцией может дать «взвешенная и современная по социально-технологическому оснащению кадровая политика, а также положительная (поощрение) и отрицательная (наказание) мотивация государственных гражданских служащих на антикоррупционное поведение» [10], которая должна формироваться в процессе адресной, профилактической работы по этико-профессиональному развитию государственных служащих.

Однако моральный фактор до сих пор практически не включен в систему механизмов профилактики и противодействия коррупции как системного явления [9,13], а предусмотренные правовыми нормативными актами меры оказываются лишь номинальными. В Законе «О противодействии коррупции» обеспечение соблюдения требований к служебному поведению в системе мер профилактики и предупреждения коррупции как особой формы не только противоправной, но и аморальной деятельности практически не рассматривается.

Имеются и другие издержки, существенно снижающие профилактическую направленность антикоррупционных действий.

Одна из причин неэффективности принимаемых мер по преодолению дефицита нравственности и формированию у государственных служащих иммунитета к противоправным, коррупционным действиям кроется в отсутствии четкой дефиниции вновь вводимых в правовое поле терминов, которые являются обязательными лексико-фразеологическими составляющими документных текстов. Это приводит к деформации, а подчас и утрате изначально заложенного в них смысла, а также к неопределенности, «размытости» формулируемых задач вследствие несоблюдения важнейших языковых требований к любому текстовому документу – лингвистической точности, ясности, лексической однозначности (моносемичности), достоверности текстовой информации и ее функционально-смысловой определенности [8; 15].

Казалось бы, законодательно закрепленный правовой статус основных требований к служебному поведению государственных служащих позволяет применять в случае их несоблюдения не только моральные санкции, но и все формы юридической ответственности (1). Однако содержание самих терминов «служебное поведение» и «требования к служебному поведению», введенных в правовое поле Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, по-прежнему остается неясным, допуская их произвольное толкование. Поэтому сам факт несоблюдения этих требований выявить достаточно сложно, а установленные Законом виды ответственности фактически «не работают».

В отсутствии тщательно разработанного и нормативно утвержденного кодекса служебной этики (2), единого для всех предусмотренных законодательством должностных лиц органов государственного управления, даже включенные в текст Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» этические требования к государственным служащим могут интерпретироваться произвольно, по собственному усмотрению, в итоге фактически освобождая от их исполнения и тем самым обрекая на неэффективность сами правовые акты, их утвердившие, поэтому и не видны ожидаемые и ощутимые результаты многолетней правотворческой работы, итогом которой должно быть формирование

кадрового корпуса государственной службы не только высокопрофессиональными, но и высоконравственными работниками, способными и готовыми выполнять предписанную Конституцией РФ миссию общественного служения.

Кодекс и должен восполнить образовавшиеся пробелы, четко определить дефиниции введенных в правовое поле понятий и однозначно сформулировать и систематизировать требования к служебному поведению государственных служащих как совокупность нравственных ориентиров в форме общих этических принципов, конкретизирующих их норм и предписаний по их выполнению – правил служебного поведения.

Введенное Указом Президента Российской Федерации (3) еще одно новое понятие – «иное правонарушение» – также до сих пор остается неуточненным. Анализ функций, нормативно предписанных созданной в соответствии с данным Указом структуре, подсказывает, что иное правонарушение – это несоблюдение требований к служебному поведению, т.к. эти требования, включенные в Закон, стали правовыми нормами, что тесно увязывает понятия «несоблюдение требований к служебному поведению» и «иное правонарушение» как синонимы.

Неупорядоченность терминологии не только становится подчас причиной невыполнения принимаемых решений, но и создает новые проблемы, обрекая на неэффективность создаваемые структуры, предназначенные для выполнения этих решений. Так, для обеспечения соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих законодательством предусмотрено создание специальной этической инфраструктуры в форме комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также подразделений федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений как низовых звеньев будущей подсистемы управления нравственными отношениями в системе управления государственной службой Российской Федерации, как это предусмотрено Законами № 58-ФЗ и № 79-ФЗ. Однако низкая эффективность системы государственного управления остается одним из ключевых факторов, сдерживающих развитие страны, а принимаемые законы по-прежнему не работают в должной мере (7).

И одна из причин этого - языковая уязвимость утвердивших их нормативных правовых актов, нарушивших основное требование к любому документу – лингвистическую однозначность текстового документа, не допускающую инотолкований.

Например, в п. 5 статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предлагается комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов далее в тексте называть просто «комиссия *по урегулированию конфликта интересов*». Казалось бы, обычное дело: чтобы не повторять в том же тексте длинное наименование организации или иной структуры, далее используется ее сокращенное наименование. Однако в данном случае это, казалось бы, формальное, экономное и безобидное «усечение» наименования комиссии фактически привело к переакцентировке ее функционального назначения, а в последующих документах – вообще к утрате первой и одной из важнейших ее функций – обеспечивать соблюдение требований к служебному поведению, как это предусмотрено Законом.

При сопоставлении текстов нормативных правовых актов разных лет, касающихся функционирования данных комиссий, обнаруживается, что задача обеспечения соблюдения требований к служебному поведению сначала постепенно отходит с первого плана на второй, а затем и вовсе исчезает.

Если на основании пункта 5 статьи 19 Закона комиссии должны были создаваться *для соблюдения* требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, что подчеркивало их активную роль и самостоятельный характер в решении первой из двух задач, вытекающих из ее названия, то в соответствии с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов от 2007 года (4) задачей комиссий становится только *содействие* государственным органам в обеспечении соблюдения государственными гражданскими служащими Российской Федерации требований к служебному поведению и в урегулировании конфликта интересов, что придало деятельности комиссий пассивный, вспомогательный характер.

А в Положении о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и

урегулированию конфликта интересов от 2010 года (5) в числе основных задач комиссии вообще не оказалось задачи обеспечения соблюдения требований к служебному поведению. Комиссии только *«рассматривают»* вопросы, связанные со служебным поведением, а основной их задачей (притом единственной!) становится *«содействие в обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими, ... ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 5 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами (далее – требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов».* (Курсив мой –Н.Ш).

Прежде всего, обратим внимание на то, что неуточненность содержания и соотношения понятий «служебное поведение» и «конфликт интересов» привела к нарушению их причинно-следственной связи. При этом утрачивается понимание того, что конфликт интересов – лишь одна из ситуаций служебной практики, которая может возникнуть или возникает вследствие несоблюдения требований к служебному поведению как показателя несформированной нравственной культуры. Однако поле деятельности государственных служащих гораздо шире: помимо необходимости предупреждения и урегулирования конфликта интересов, оно предусматривает предписанную Законом обязанность следовать требованиям общественного служения, законности, лояльности, ответственности, справедливости, беспристрастности (честности), открытости, т.е. принципам, которые и должны составлять содержание требований к служебному поведению федеральных государственных служащих.

Следует при этом подчеркнуть, что поведение человека в ситуации конфликта интересов определяется прежде всего его личным моральным выбором, который, в свою очередь, находится в прямой зависимости от уровня его нравственной зрелости, т.е. от осознания предъявляемых к нему требований и готовности следовать им в любой ситуации.

Очевидно, что смещение смыслового акцента деятельности данных комиссий на задачу урегулирования конфликта интересов не позволяют им эффективно выполнять поставленные Законом задачи обеспе-

чения соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению как одному из важных направлений реформирования системы государственной службы и условий взаимодействия их со структурами гражданского общества, как это предусмотрено Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001 г.).

В итоге, как показывает практика, вопросы, связанные с несоблюдением требований к служебному поведению, занимают ничтожное место в повестке работы данных комиссий.

Решение этих задач должны были взять на себя созданные в федеральных органах власти в соответствии с Указом Президента РФ от 21.09.2009 №1065 подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений, на которые были возложены, в частности, функции:

- обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (*далее - требования к служебному поведению*) (выделено мной – Н.Ш.);

- принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе;

- обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

- оказание федеральным государственным служащим консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению и общих принципов служебного поведения государственных служащих;

- обеспечение реализации федеральными государственными служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;

- организация правового просвещения федеральных государственных служащих;

- проведение служебных проверок.

Из данного перечисления видно, что обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению являлось одной из приоритетных задач новых структур, призванных обеспечить успех в профилактике коррупционных и иных правонарушений в государственной службе. Однако видно и то, что требования к служебному поведению интерпретируются прежде всего как требования, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов.

Данная тенденция просматривается и при анализе текста Типового положения о подразделениях федеральных органов власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений от 2015 года (5). В разделе документа «Общие положения» говорится: «Настоящим Типовым положением определяются правовое положение, основные задачи и функции подразделения федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений (*далее - подразделение по профилактике коррупционных правонарушений*) (выделено мной - Н.Ш.).

Последствия такого, казалось бы, чисто формального «усечения» наименования данных подразделений обнаружились при уточнении их задач, из числа которых профилактика иных правонарушений, т.е. несоблюдения требований к служебному поведению, вообще выпала.

То же самое обнаруживаем и в Типовом положении об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденном Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. N 364. Соответствующие разделы обоих Положений так и называются:

Основные задачи подразделения/органа по *профилактике коррупционных правонарушений* (курсив мой – Н.Ш.) (6)

Подобные языковые сокращения приводят не только к смещению, но и к деформации приоритетов, т.е. к сужению сферы деятельности этих подразделений. А они остаются пока единственными функционирующими единицами этической инфраструктуры, «нижних этажей» будущей системы управления нравственным аспектом деятельности государственной службы как подсистемы управления государственной службой, создание которой предусмотрено Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.) и начато Федеральным законом «О

государственной гражданской службе Российской Федерации», но остановилось пока на уровне «цокольного этажа», постепенно превращаясь в «долгострой».

Результаты исследования

Поставленная еще в 2001 году задача этизации государственной службы в контексте противодействия коррупции не теряет своей актуальности и сегодня. Остается открытым вопрос о том, кто должен обеспечивать соблюдение требований к служебному поведению как важнейшее условие формирования высокой нравственной культуры и антикоррупционного поведения государственных служащих, кто должен осуществлять профилактику *иных* правонарушений – термина, сохранившегося лишь в заголовке Положений о соответствующих структурах, но не нашедшего места в числе их задач.

В результате формирование нравственной культуры государственных служащих как одного из неотъемлемых условий преодоления «дефицита нравственности» на государственной службе по-прежнему остается «бесхозной» проблемой, за решение которой фактически никто не отвечает, а у семи нянек, как гласит народная мудрость, дитя без глаза.

Заключение

Чтобы не сбиться с пути, намеченного Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001 г.), и не допустить попятного движения в важнейшем вопросе обеспечения нравственного здоровья ее кадрового корпуса, необходимо:

включить в число основных принципов функционирования системы государственной службы и ее взаимодействия со структурами гражданского общества принцип этичности служебного поведения государственных служащих путем внесения в Закон о государственной службе РФ соответствующих изменений. Может быть, тогда станет ясно, что этико-воспитательной работой давно пора заняться не от случая к случаю, а всерьез и надолго;

привести в соответствие с законодательством и приоритетами задачи и функции структур, призванных обеспечивать соблюдение требований к служебному поведению;

продолжить строительство системы управления государственной службой для обеспечения координации деятельности

этих структур и контроля за соблюдением ими законодательства в сфере государственной службы;

доработать в соответствии с поручением Президента РФ (7) Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Предложения по его совершенствованию должны были быть представлены еще к 1 августа 2014 года, однако это поручение так до сих пор и не выполнено.

Необходимость такого документа в контексте проведенного выше анализа очевидна, т.к. именно Кодекс помог бы восстановить значимость проблемы формирования нравственной культуры государственных служащих как важного, но до сих пор не задействованного инструмента противодействия коррупции и укрепить статус и функциональное назначение пока действующих неэффективно нижних, но практически чрезвычайно значимых звеньев будущей системы управления нравственным аспектом деятельности государственной службы [13].

Доработка Кодекса, придание ему статуса нормативного правового акта будет способствовать активному включению его в нормативное регулирование кадровых процедур отбора, оценки при проведении конкурса, аттестации, квалификационного экзамена, при формировании кадрового резерва и иных процедур прохождения государственной службы. А это, в свою очередь, сможет обеспечить синергетический эффект системы мер, направленных на противодействие коррупции путем формирования стойкого иммунитета каждого чиновника к коррупционным действиям и способности и готовности служить своему обществу и государству не только на словах, но и на деле, что будет способствовать нравственному оздоровлению кадрового корпуса государственной службы как фактора морального очищения и возрождения всего российского общества и укрепления авторитета государственных структур. Для этого к доработке Кодекса должны быть привлечены компетентные ученые и специалисты в области документной лингвистики.

А чтобы заложенные в Кодексе требования к служебному поведению неукоснительно соблюдались, необходимо, чтобы:

- каждый государственный служащий знал и понимал их смысл и содержание, а для этого необходимо ввести обязательное

этико-профессиональное образование для всех государственных и муниципальных служащих в форме повышения квалификации;

- соблюдение этих требований было включено в систему профессиональной оценки каждого государственного служащего на всех этапах прохождения его службы;

- были выработаны и нормативно утверждены четкие механизмы личной ответственности каждого за несоблюдение этих требований;

- действовал принцип неотвратимости наказания за нарушение предусмотренных Законом требований;

- созданные для обеспечения соблюдения этих требований государственные структуры в полном объеме выполняли предназначенные им задачи.

Активизация деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений названа одной из основных задач в числе мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы, утвержденным Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147.

ПРИМЕЧАНИЯ

(1) Еще в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года в числе предупредительных мер создания атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения было предусмотрено, что «...государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81294/ (дата обращения: 03.11.2016). Однако необходимые для этого изменения в законодательство так до сих пор и не внесены.

(2) Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Рос-

сийской Федерации и муниципальных служащих одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21). URL: <http://base.garant.ru/55171108/#ixzz4RkcpIrHc> (дата обращения: 03.11.2016).

(3) Создание подразделений федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений было предусмотрено Указом Президента РФ от 21.09.2009 №1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению». URL: <http://base.garant.ru/196300/> (дата обращения: 03.11.2016).

(4) См.: Указ Президента РФ от 03.03.2007 № 269. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66552/ (дата обращения: 03.11.2016) (дата обращения: 03.11.2016).

(5) См.: Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821. URL: <http://base.garant.ru/198625/#ixzz4RknbwLIU> (дата обращения: 03.11.2016).

(6) См.: Указ Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // <http://base.garant.ru/71131326/> (дата обращения 04.11.2016).

(7) Данное поручение включено в Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 (п.п. п) п.2). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161699/ (дата обращения: 03.11.2016).

(8) Такую оценку состоянию государственного управления дал Д.А. Медведев в выступлении на XV Международном инвестиционном форуме «Сочи-2016» // <http://government.ru/news/24729/>

Литература:

1. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml

2. Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих // <http://base.garant.ru/2561375/>
3. Государственная и муниципальная служба. Учебник и практикум для академического бакалавриата / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М., 2016.
4. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: Учебное пособие / Под общ. ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова. М., 2006.
5. Дугенец А.С. Роль этических норм в противостоянии коррупции в системе исполнительной власти // Административное право и процесс. 2011. № 3.
6. Известия. 2000. 25 февраля.
7. Кабашов С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления. Профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции. М., 2010.
8. Кушнерук С.П. Документная лингвистика. М., 2011.
9. Левакин И.В. и др. Противодействие коррупции // Под ред. Е.В. Охотского. М., 2016.
10. Магомедов К.О. Об эффективности противодействия коррупции в государственных органах власти. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3.
11. Материалы конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке» / Научный ред. А.А. Прохожев. М., 2003.
12. Оболонский А.В. Реформирование государственной службы: этико-нравственный аспект // Право и управление. XXI век. 2006. № 1.
13. Шувалова Н. Н. Нравственность как императив успешного управления в кризисной ситуации // Право и управление. XXI век. 2015. № 3(36).
14. Этическая инфраструктура как способ превенции коррупции // Чистые руки: Будущее без коррупции. М., 2000. № 4.
15. Янковая В.Ф. Документная лингвистика: учебник для студентов учреждений высшего профессионального образования. М., 2011.

LEGAL REGULATION OF ANTI-CORRUPTION BEHAVIOR OF CIVIL SERVANTS: CURRENT PROBLEMS

Introduction. The article provides the linguistic analysis of regulatory legal acts dealing with formation of moral culture and anti-corruption behavior of public servants as a very important but currently neglected factor in preventing corruption and other offences in the public service and fighting corruption in the country as a whole.

Materials and Methods. The methodology of the research is based on the general scientific methods of cognition - analysis, comparison, generalization. The theoretical analysis of domestic research works, publications, analytical documents devoted to the problems of overcoming the «lack of morality» in the public service and improving the effectiveness of structures established for their solution is carried out; the article provides the linguistic analysis of the latest decade's regulatory legal acts offering specific measures to prevent corruption and other offences, which led to the following results.

Results. Proceeding from on the textual analysis the author comes to the conclusion that one of the major reasons for the lack of effectiveness of the decisions on prevention of corruption and other offences and low

effectiveness of the structures created for the execution of these decisions is the introduction to legal acts of the new terminology whose meaning is not clear and violation of basic requirements for the text of any document which must be definite, true and precise to the maximum extent, which should eliminate its arbitrary interpretation.

Discussion and Conclusion. Some of the ideas summarized in this article were published earlier and discussed in the scientific press, which is reflected in the relevant domestic (SCI) citation indexes. According to the author, prevention of corruption and other offences and ensuring compliance with requirements of official conduct in the public service as the most important factor of counteraction against corruption is a long-term process that requires development and implementation of a package of regulatory, legal, organizational, coordinating, monitoring, research, methodological measures. In this process, the final word belongs to the legal regulations, whose textual perfection should serve as a guarantor of their implementation in the practice of state-building.

Nataliya Shuvalova,
Candidate of Science (Philosophy),
Associate Professor, Department of State

Service and Cadre Policy, Russian Academy
of National Economy and Public Service
under President of Russia.

Ключевые слова:

управление нравственными отношениями
в системе государственной службы;
мораль; коррупция; служебное поведение;
конфликт интересов; коррупционное
правонарушение; иное правонарушение;
нравственная культура; правовой
нормативный акт; документный
текст; документная лингвистика;
лингвистический анализ; этическая
инфраструктура.

Keywords:

management of moral relations in the public
service; morality; corruption; official conduct;
conflict of interest; corruption offenses; other
offense; moral culture; the legal normative
act; document text; documentary linguistics;
linguistic analysis; ethical infrastructure.

References:

1. Mezhdunarodnyiy kodeks povedeniya gosudarstvennykh dolzhnostnykh lits [International code of conduct for public officials] (adopted by General Assembly resolution 51/59 of 12 December 1996 // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml
2. Rekomendatsiya Komiteta ministrov Soveta Evropyi ot 11 maya 2000 g. № R (2000) 10 o kodeksakh povedeniya dlya gosudarstvennykh sluzhaschiy [Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 11 may 2000 R (2000) 10 on codes of conduct for civil servants] // <http://base.garant.ru/2561375/>
3. Gosudarstvennaya i munitsipalnaya sluzhba. Uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata [State and municipal service. The tutorial and workshop for academic bachelor degree] / Under the General editorship of E. V. Okhotsky. M., 2016.
4. Grazhdanskaya sluzhba: npravstvennyye osnovyi, professionalnaya etika: Uchebnoe posobie [Civil service: the moral foundations of professional ethics: study guide] / Under General editorship of V.M. Sokolov, and A.I. Turchinov. M., 2006.
5. Dugenets A. S. Rol eticheskikh norm v protivostoyanii korruptsii v sisteme ispolnitelnoy vlasti [The Role of ethics in opposition to the corruption within the system of Executive authorities] // Administrativnoe pravo i protsess [Administrative law and process]. 2011. No. 3.
6. Izvestiya [News]. 2000. 25 Feb.
7. Kabashov S. J. Moralno-eticheskie i pravovyye osnovyi gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. Professionalnaya etika, kadrovaya politika, planirovanie kareryi i protivodeystvie korruptsii [The ethical and legal foundations of state and municipal management. Professional ethics, personnel policies, career planning and anti-corruption]. M., 2010.
8. Kushneruk S. P. Dokumentnaya lingvistika. Uchebnoe posobie [Documentary linguistics. Textbook]. M., 2011.
9. Levaquin I. Protivodeystvie korruptsii [To combat corruption] // Under the editorship of E.V. Okhotskiy. M., 2016.
10. Magomedov K. O. Ob effektivnosti protivodeystviya korruptsii v gosudarstvennykh organakh vlasti [On the effectiveness of corruption counteraction in public authorities] // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya [Problems of state and municipal management]. 2014. No. 3.
11. Problemy vnutenney bezopasnosti Rossii v XXI veke [Proceedings of the conference «Problems of internal security of Russia in XXI century»] / Edited by A. A. Prokhozhev. M., 2003.
12. Obolonsky A.V. Reformirovanie gosudarstvennoy sluzhby: etiko-npravstvennyy aspekt [The Reform of public service: the ethical-moral aspect] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and Administration. 21-st Century]. 2006. No. 1.
13. Shuvalova N.N. Npravstvennost kak imperativ uspešnogo upravleniya v krizisnoy situatsii [Morality as an imperative of successful management in a crisis situation] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and Administration. 21-st Century]. 2015. No. 3(36).
14. Eticheskaya infrastruktura kak sposob preventsii korruptsii [Ethical infrastructure as a way of prevention of corruption] // Chistyye ruki: Budushee bez korruptsii [Clean hands: a Future without corruption]. M., 2000. No. 4.
15. Yankovaya VF Dokumentnaya lingvistika: uchebnik dlya studentov uchrezhdeniy vysshego professionalnogo obrazovaniya [Documentary linguistics: a textbook for students of institutions of higher education]. M., 2011.

РОССИЙСКИЙ ЗАКОН О ЛОББИЗМЕ: ПЕРВЫЕ ШАГИ НА ПУТИ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Станислав Суровцев*

Введение. В статье рассматриваются особенности развития лоббизма в Российской Федерации, проводится анализ попыток законодательного урегулирования лоббистской деятельности. В работе подробно характеризуются законопроекты, регламентирующие порядок и формы осуществления лоббистской деятельности, рассматриваются особенности их исторического развития.

Материалы и методы. Материалом для исследования послужило законодательство и нормативно-правовые акты Российской Федерации, законопроекты, а также труды российских исследователей в области конституционного права, в которых рассматриваются регламентации лоббистской деятельности в Российской Федерации. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания (анализ, сравнение, обобщение).

Результаты исследования. В настоящей статье автор приходит к выводу о целесообразности применения комбинированного метода правового регулирования лоббизма в нашей стране. Автор обращает внимание на необходимость обеспечения гласности лоббистской деятельности. Предлагаемый метод предполагает наделение лоббистов широкими правами, обеспечивающими возможность реального взаимодействия с представителями государственной власти, и, вместе с тем, обеспечение контроля и надзора государственных органов путем установления жестких санкций за осуществление теневых лоббистских операций, нераскрытие предусмотренных законом сведений. Права и обязанности лоббистов, закрепленные в законе, должны обеспечивать реальный доступ лоббистов к представителям органов государственной власти.

Обсуждение и заключения. Автор обращает внимание на особенности регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации, на историю формирования данного регулирования и предлагаемые ранее законопроекты, выявляет проблемы, возникающие в связи с применением императивного метода и метода стимулирования, устанавливает возможные пути решения таких проблем. В рамках данного исследования автором предлагается оптимальная модель правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации, учитывающая специфику российского лоббизма и особенности исторического развития нашей страны. Предлагается, что предложенная модель должна быть закреплена в законе о лоббистской деятельности в Российской Федерации.

* Суровцев Станислав Игоревич, аспирант кафедры конституционного права МГИМО МИД России, начальник управления по воспитательной работе МГИМО МИД России, помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Введение

Для России институт лоббизма вовсе не является новым. Его роль в законодательном, управленческом процессе в нашей стране трудно переоценить. Поскольку представительство групп интересов на сегодняшний день базируется не на регламентированной и прозрачной процедуре, вектор развития государства определяется не его реальными потребностями, а приближенностью тех или иных групп к центрам принятия стратегических государственных решений. Именно по этой причине потребность в нормативном регулировании форм и методов представительства интересов различных групп является чрезвычайно актуальной, особенно, принимая во внимание, что для России институт лоббизма вовсе не является новым, недавно возникшим, а попытки его правовой институционализации принимались неоднократно.

Законопроектный опыт России в сфере лоббистской деятельности

Считается, что истоки лоббизма восходят лишь к постсоветскому периоду ее существования. Однако с подобным суждением едва ли можно согласиться. В период существования СССР лоббизм развивался как мощный политический институт. Представители различных организаций и отраслей промышленности в органах союзного и республиканского управления, так называемые «толкачи», «выбивали» фонды или удобные нормы выработки, пользуясь своими связями и возможностями, то есть осуществляли лоббистскую деятельность [22. С. 76].

Особенности института лоббизма в советский период были обусловлены, в первую очередь, высоким уровнем идеологизации общества. Любая частная инициатива, не соответствующая государственной идеологии, жестко подавлялась. Поэтому формы, способы представительства интересов и давления на решения, принимаемые государственными органами и структурами, в значительной мере отличались от традиционных схем развития лоббизма.

Вследствие развала Советского Союза лоббистские группировки были освобождены от оков государственного корпоративизма [19. С. 53] и получили реальную возможность участвовать в выработке тех или иных государственных решений. Из практически бесправных участников политической деятельности они превратились в лоббистов в полном смысле этого слова. Отныне были

сняты многие ограничения и барьеры, ранее сковывавшие их деятельность, и, таким образом, создана целая сеть лоббистских структур: многие предприятия и организации, прибегая к помощи профессионального лобби, стали отстаивать собственные интересы при выработке значимых для них государственных программ и решений.

В 90-х годах в Российской Федерации уже сформировалась инфраструктура, предназначенная обеспечить механизм реализации интересов политически активных субъектов предпринимательской деятельности. Однако достаточно скоро выявились проблемы, связанные с ее функционированием. Основная из них состояла в практически полном отсутствии правового регулирования лоббистской деятельности, что на практике могло вылиться во множество злоупотреблений в ущерб правам и законным интересам различных слоев населения, деформацию самого института лоббизма. В первую очередь, обсудив соответствующую проблему, надо было выработать определенное компромиссное решение наиболее спорных вопросов [20. С. 35-38]; затем – подготовить законопроект, комплексно регулирующий условия и порядок осуществления лоббистской деятельности [7. С. 5-7].

Правовое обоснование лоббистской деятельности установлено Конституцией Российской Федерации, в частности п. 1 ст. 30, ст. 32, п. 2 ст. 45 [4], предусматривающими право на объединение, участие в управлении делами государства и право использовать любые, не запрещенные законом способы в целях защиты собственных прав и свобод. Наиболее полно правовая гарантия лоббистской деятельности раскрыта в ст. 33 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» [4]. Однако, очевидно, что в Конституции заложены лишь правовые основы лоббистской деятельности – для эффективной регламентации лоббистских отношений необходимо принятие специального закона, комплексно регулирующего политико-правовой институт лоббизма.

В 1992 году началась практическая работа по законодательному урегулированию лоббизма. 15 декабря 1992 года Иркутским областным советом народных депутатов был издан правовой акт «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской

области». Среди прочего, он регламентировал порядок осуществления лоббистской деятельности в рамках правотворческого процесса области [12].

В том же году в Верховном Совете Российской Федерации началась разработка федерального закона, призванного ввести лоббизм в правовое русло на территории всей страны. Была образована специальная рабочая группа под председательством Н.Г. Зяблук. Изначально предполагалось, что в сферу действия закона войдут лишь внутрипарламентские лоббистские операции [1], осуществляемые лоббистами – физическими или юридическими лицами.

Однако впоследствии на заседании Государственной Думы указанный законопроект претерпел существенные коррективы. С одной стороны, сфера его действия была расширена посредством распространения закона на все ветви власти; с другой, – напротив, значительно сужена, поскольку было решено ограничить понятие лоббиста исключительно физическими лицами. Однако все попытки урегулировать лоббистскую деятельность на законодательном уровне не увенчались успехом: вскоре Верховный Совет был упразднен и, таким образом, прекратилась и работа над законопроектом.

В 1994 году вновь возобновились попытки законодательного урегулирования лоббистской деятельности. Они ознаменовались внесением в Государственную Думу законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Вводилась организованная система контроля деятельности лоббистов, осуществляемая в рамках следующих направлений: разрешительный порядок лоббистской деятельности, отчетность лоббистов перед высшими органами государственной власти, мониторинг результатов лоббистской деятельности Министерством юстиции Российской Федерации. Кроме того, законопроект достаточно подробно регламентировал порядок образования лоббистских групп, правила их аккредитации, ответственность профессионального лобби. В нем были также освещены вопросы, связанные с проблемой иностранного лоббизма [17. С. 106].

Немаловажное значение в выработке, корректировке закреплённой в законопроекте концепции правового регулирования лоббистской деятельности имели проведенные в Думе парламентские слушания [16. С. 24-25]. Однако ввиду того, что зако-

нопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был внесен в Думу на исходе срока ее полномочий, депутаты успели лишь проголосовать за его принятие в первом чтении. По всему было видно, что инициатива введения лоббизма в правовое русло на общественно-политической арене оценивается особенно позитивно: против принятия указанного законопроекта проголосовало всего пять депутатов. Проект закона о лоббистской деятельности, таким образом, должен был привлечь внимание депутатов Государственной Думы нового созыва к проблеме лоббизма, составить основу рассмотрения соответствующих вопросов на предстоящих слушаниях в Думе.

Ключевым в рамках правового регулирования лоббизма стало, безусловно, закреплённое в Проекте федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» определение лоббистской деятельности. Под нею понимались любые контакты с государственными органами федерального уровня, осуществляемые в целях воздействия на принятие законов и решений [17. С.106].

В рамках рассматриваемого законопроекта была дана дефиниция субъекта лоббистской деятельности – лоббиста. Неотъемлемым условием установления лоббистского характера деятельности лица являлся факт его регистрации в качестве лоббиста и наличие лицензии, наделяющей его соответствующими правами. Рассматриваемый законопроект определил также понятие «клиента» – третьего лица, в интересах которого осуществляется лоббистская деятельность [17. С.107]. Было также установлено, что услуги по лоббированию интересов могут оказываться как возмездно, так и на безвозмездной основе.

Инициаторы законопроекта, очевидно, желали закрепить на правовом уровне стандартную схему отношений в сфере лоббистской деятельности, объединяющую клиента, лоббиста и государственный орган. Это, тем не менее, было новой и достаточно прогрессивной инициативой, учитывая факт практически полного изъятия лоббизма из сферы правового регулирования.

Однако используемая в законопроекте юридическая техника явно нуждалась в доработке. К примеру, устанавливалось, что клиентом может быть лицо, осуществляющее защиту собственных интересов. Однако не пояснялось, является ли необходимым

условием признания того или иного лица в качестве клиента факт нарушения такого интереса.

По мнению автора, многие несовершенства законопроекта явились следствием попыток согласования и достижения компромисса между двумя основными подходами к правовому регулированию лоббистской деятельности.

Первый из них состоит в признании необходимости детальной правовой регламентации лоббистских отношений. Представителем данного подхода был, в частности, А.П. Любимов. Он указывал, что закон, устанавливающий правила и порядок осуществления лоббистской деятельности, должен быть понятным и всеохватывающим, с тем, чтобы подзаконное регулирование могло ограничиться небольшой и технически процедурной частью норм [10. С. 43].

Второй подход также предполагает принятие закона о лоббизме, однако куда менее подробно, фрагментарно регулирующего лоббистские отношения. В рамках указанного подхода необходимым видится лишь фиксация в законе прав и обязанностей субъектов лоббистской деятельности и закрепление положений, касающихся порядка регистрации лоббистов.

Однако Закон «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» так и не был принят, и, таким образом, в настоящее время лоббизм по-прежнему изъят из сферы правового воздействия.

Правда, в 2000 году в Государственную Думу был внесен новый законопроект, комплексно регулирующий осуществление лоббистских операций на территории страны – «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Однако в ходе рассмотрения проекта закона в Правовом управлении был сделан вывод о его недоработанности: не были определены принципы и субъекты лоббистской деятельности, не установлены особенности ее осуществления в специализированных органах исполнительной ветви власти, отсутствовали положения, позволяющие определить необходимую степень гласности проводимых лоббистских операций.

В настоящее время по вопросу законодательного регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации мнения государственных и общественных деятелей, политологов расходятся. Существует, однако, два основных подхода к ре-

шению рассматриваемой проблемы, основанных, безусловно, на опыте зарубежных государств.

Первый из них предполагает использование жестких императивных методов, установление всевозможных запретов в целях максимально возможной регламентации лоббизма, недопущения различных внеправовых форм его осуществления. Иными словами, предлагается ввести лоббистскую деятельность в жесткие рамки правового поля с тем, чтобы обеспечить пристальный контроль государственных и общественных структур за лоббированием интересов в Федеральном Собрании и органах исполнительной ветви власти.

Второй подход, напротив, связан с применением мягких методов правового воздействия в целях стимулирования лоббизма, с одной стороны, и обеспечения прозрачности лоббистской деятельности, - с другой, так как установление каких бы то ни было запретов и ограничений малоэффективно и не способно решить проблему: оно приводит, как правило, лишь к злоупотреблению имеющимися правами, действиям в обход закона. «Выведение лоббизма из подполья» - таков лозунг представителей данной позиции.

Результаты исследования

Наиболее приемлемым видится применение комбинированного метода правового регулирования лоббизма. Обращение к одной из рассмотренных моделей на данном этапе исторического развития нашей страны не способно обеспечить эффективный механизм контроля лоббистской деятельности.

В связи с этим высказывается вполне обоснованное мнение о необходимости обеспечения гласности лоббистской деятельности посредством обращения к методам стимулирования. Сама по себе система регистрации, лицензирования лоббистов, установленная законом, окажется не способной выявить, вывести из тени лоббистские операции. На регистрацию и иные формальные мероприятия контроля лоббистской деятельности, основанные на применении большей частью императивных методов правового воздействия, в этой тонкой и сложной работе в основном будут «клевать» «новички». Как следствие, мы будем иметь еще один неудачный закон [5. С. 15].

Таким образом, применение метода стимулирования лоббистской деятельно-

сти в сочетании с системой суровых санкций способно создать серьезный противовес желанию скрыть совершение лоббистских операций от пристального внимания контрольно-надзорных государственных органов.

Закон о лоббизме должен быть ориентирован, в первую очередь, на решение следующих задач.

Во-первых, стимулирование лоббистской деятельности. Она не должна быть лишена позитивной окраски. Ведь лоббистская деятельность, поощряемая государством, может как создать благоприятную почву всевозможным злоупотреблениям и ущемлениям прав простых граждан, так и обеспечить эффективную реализацию прав различных групп: не только промышленников, предпринимателей и иных представителей общественно-политической элиты, но и наиболее слабых, незащищенных слоев населения.

Во-вторых, необходимо обеспечить нормальные условия осуществления представителями государственной власти возложенных на них полномочий [3. С. 128]. Постоянные контакты со все более возрастающим количеством профессиональных лоббистов не должны накладывать негативный отпечаток на характеры и результаты деятельности парламентариев, государственных служащих: она по-прежнему должна осуществляться на независимой, объективной основе.

По мнению автора, применение комбинированного метода правового воздействия на лоббистские отношения должно проявляться в следующем.

В первую очередь, требования, предъявляемые к лицам, регистрирующимся в качестве лоббистов, должны быть мини-

мальны. В качестве существенного стимула раскрытия информации об осуществляемых лоббистских операциях могла бы стать система льгот и дополнительных прав, предоставляемых лоббистам, зарегистрировавшимся в государственном реестре в качестве таковых. С другой стороны, суровые меры ответственности в случае нарушения установленных норм и правил в соответствующей сфере также явились бы серьезным мотивом к регистрации лоббистских групп и организаций, отдельных лоббистов.

Правовое регулирование лоббизма не должно создавать чрезмерные барьеры лоббистской деятельности вплоть до ее полного легального удушения [3. С. 123]. Представляется, что предоставленные права и обязанности должны обеспечить реальный доступ лоббистов к представителям государственной власти. В противном случае будет активно развиваться теневой лоббизм и сама цель правового регулирования лоббизма будет сведена на нет.

Заключение

Таким образом, в целях правовой институционализации лоббизма в нашей стране наиболее приемлемым видится применение комбинированного метода правового регулирования лоббистской деятельности. В рамках применения указанного метода правового воздействия на лоббистские отношения представляется целесообразным наделение лоббистов широкими правами, обеспечивающими возможность реального взаимодействия с представителями государственной власти в условиях гласности, и, вместе с тем, установление жестких санкций за осуществление теневых лоббистских операций, нераскрытие предусмотренных законом сведений.

Литература:

1. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 6.
2. Инструктивное письмо Министерства экономики Российской Федерации от 16 мая 1995 г. № ИМ-479/023-23 «Об организационно-методических материалах для формирования предложений к государственной стратегии в области обеспечения экономической безопасности Российской Федерации».
3. Исаков В.В. «Конституционно-правовые основы лоббизма в Российской Федерации»: дисс. канд. юрид. наук. СПб., 2004.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, в редакции от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31.
5. Малько А.В. Лоббизм и право // Изв. вузов. Правоведение. № 2. 1995.
6. Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России (материалы «круглого стола»)// Государство и право. 1998. № 1.

7. Лапаева В.В. О концепции проекта федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // Законодательство и экономика. 1999. Вып. 7/8.
8. Лепехин В.А. Лоббизм. М., 1995.
9. Лепехин В.А. От какого наследства не надо отказываться // Власть 1993. № 2; № 3.
10. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998.
11. Нещадин А. и др. Лоббизм в России: этапы большого пути // Социс. 1996. № 3-4.
12. «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области» (Утв. Решением Малого Совета Иркутского областного Совета народных депутатов от 12 декабря 1992 г. № 14/6 – МС) // Ведомости Иркутского областного Совета народных депутатов 1993. № 2.
13. Павлов В.Г. Инициативный законопроект о лоббизме // Государство и право. 1998. № 12.
14. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20 марта 1998 г. № 2317-Н ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации о первоочередных мерах по выводу России из кризиса и обеспечению социально-экономического развития страны // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14.
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 года № 270 «О федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999-2000 годы» (с изменениями на 9 февраля 2000 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 12.
16. Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестник. М., 1995. № 5.
17. Проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // Государство и право. 1998. № 1.
18. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 5 декабря 1994 г. № 98-р «Об утверждении типовой формы плана финансового оздоровления (бизнес-плана), порядка его согласования и методических рекомендациях по разработке планов финансового оздоровления».
19. Сиротенко С.П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма: российский и зарубежный опыт: дисс. канд. юрид.наук. СПб., 2010.
20. Скорпин В. Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования // Бизнес и политика. 1995. № 3(4).
21. Хоренко Н. Российский лоббизм: саморегуляция или государственный контроль? // Бизнес и политика. №5. 1996.
22. Шпигель Л.Т. Технологии лоббирования. М., 2009.

THE RUSSIAN LAW ON LOBBYING: THE FIRST STEPS TO LEGAL REGULATION OF LOBBYING ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Introduction: this article discusses the features of lobbying in the Russian Federation; it contains the analysis of the attempts to regulate lobbying activities. The paper gives detailed overview of the laws governing the lobbying procedures and its forms as well as the historical development of lobbying activities.

Materials and methods: the following materials were used for the analysis: laws and regulations of the Russian Federation, draft laws as well as works of Russian constitutional law experts and researchers relating to lobbying activities in Russia. The author applied general scientific methods (analysis, comparison, deduction and others).

Results: the author concludes that it is reasonable to apply the combined method of

legal regulation of lobbying in the Russian Federation and to ensure publicity of lobbying activities. The suggested method contemplates granting wide range of rights to the lobbyists in order to allow them to cooperate directly with the state representatives. At the same time, the lobbying activities should be placed under state control through the imposition of strict sanctions for shadow lobbying operations as well as for the failure to disclose information required by law. Rights and duties of lobbyists set out in law should ensure immediate access of the lobbyists to the state authorities.

Discussion and conclusions: The author analyzes the methods of legal regulation of lobbying activities in Russia, outlines the history of such regulation and makes an overview of previous draft laws, identifies problems arising

in this regard, identifies possible solutions to these problems. The author pays specific attention to the development of the optimal model of the legal regulation of lobbying in Russia taking into account the specifics of Russian lobbying activities and peculiarities of the country's historical development. The author suggests that this model needs to be set out in a law on lobbying activities in Russia.

Stanislav Surovtcev,
Research Student, Department of
Constitutional Law, Head, Office of Moral
Education, MGIMO University under the
MFA of Russia; Assistant Deputy, the State
Duma of the Russian Federation

Ключевые слова:

институт лоббизма, Российская Федерация, правовое регулирование лоббистской деятельности, метод правового воздействия, лоббистские отношения, раскрытие информации, Проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Keywords:

institute of lobbying, the Russian Federation, the legal regulation of lobbying activities, the method of legal influence, lobbying relations, information disclosure, draft federal law «On regulation of lobbying activities in the federal bodies of state power».

References:

1. Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov Rossiiskoi Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiiskoi Federatsii [Bulletin of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of Russia.]. 1993. № 6.
2. Instruktivnoe pis'mo Ministerstva ekonomiki Rossiiskoi Federatsii ot 16 maia 1995 g. № IM-479/023-23 «Ob organizatsionno-metodicheskikh materialakh dlia formirovaniia predlozhenii k gosudarstvennoi strategii v oblasti obespecheniia ekonomicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii» [Letter of Instruction of the Ministry of Economy of the Russian Federation of May 16, 1995 № 479-MI / 023-23 «On the organizational and methodological materials for the formation in the area of economic security of the Russian Federation proposals to the government strategy»].
3. Isakov V.V. Konstitutsionno-pravovye osnovy lobbizma v Rossiiskoi Federatsii [Constitutional and legal basis of lobbying in the Russian Federation] // Diss. kand. iurid. nauk [Dis. cand. jurid. sciences]. SPb., 2004.
4. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993, v redaktsii ot 21.07.2014) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993, as amended on 21.07.2014)] // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Assembly of the Russian Federation], 04.08.2014. № 31.
5. Mal'ko A.V. Lobbizm i pravo [Lobbying and Law] // Izv. vuzov. Pravovedenie [Math. universities. Jurisprudence]. 1995. № 2.
6. Mekhanizm regulirovaniia lobbistskoi deiatel'nosti v sovremennoi Rossii (materialy «kruglogo stola») [The mechanism of lobbying activities regulation in modern Russia (the «round table» materials)] // Gosudarstvo i pravo [State and the law]. 1998. № 1.
7. Lapaeva V.V. O kontseptsii proekta federal'nogo zakona «O regulirovanii lobbistskoi deiatel'nosti v federal'nykh organakh gosudarstvennoi vlasti» [About the concept of the Regulation of lobbying activities in the federal bodies of state power draft federal law] // Zakonodatel'stvo i ekonomika [Legislation and economy]. 1999. Vyp. 7/8
8. Lepekhin V.A. Lobbizm [Lobbying]. M., 1995.
9. Lepekhin V.A. Ot kakogo nasledstva ne nado otkazyvat'sia [The Heritage is not necessary to give] // Vlast'[Power]. 1993. № 2; № 3.
10. Liubimov A.P. Lobbizm kak konstitutsionno-pravovoi institut [Lobbying as a constitutional and legal institution]. M., 1998.
11. Neshchadin A. i dr. Lobbizm v Rossii: etapy bol'shogo puti [Lobbying in Russia: Milestones] // Sotsis [Sotsis]. 1996. № 3-4.
12. «O pravotvorchestve i normativnykh pravovykh aktakh Irkutskoi oblasti» (Utv. Resheniem Malogo Soveta Irkutskogo oblastnogo Soveta narodnykh deputatov ot 12 dekabria 1992 g. № 14/6 – MS) [«On the creation and adaptation of normative legal acts of the Irkutsk Region» (approved. Decision of the Council of Small Irkutsk Regional Council of People's Deputies of December 12, 1992 № 14/6 - MS)] // Vedomosti Irkutskogo oblastnogo Soveta narodnykh deputatov [Bulletin of the Irkutsk Regional Council of People's Deputies]. 1993. № 2.
13. Pavlov V.G. Initsiativnyi zakonoproekt o lobbizme [The initiative bill on lobbying] // Gosudarstvo i pravo [State and law]. 1998. № 12.

14. Postanovlenie Gosudarstvennoi Dумы Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii ot 20 marta 1998 g. № 2317-N GD «Ob obrashchenii Gosudarstvennoi Dумы Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii k Prezidentu Rossiiskoi Federatsii, v Sovet Federatsii Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii, Pravitel'stvo Rossiiskoi Federatsii o pervoocherednykh merakh po vyvodu Rossii iz krizisa i obespecheniiu sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia strany [Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of March 20, 1998 № 2317-N HD «On Circulation of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation to the President of Russian Federation, the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation Government on priority measures for the withdrawal of Russian crisis and ensure socio-economic development] // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Assembly of the Russian Federation]. 1998. № 14.
15. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 10 marta 1999 goda № 270 «O federal'noi tselevoi programme po usileniiu bor'by s prestupnost'iu na 1999-2000 gody»(s izmeneniiami na 9 fevralia 2000 goda)[Russian Federation Government Resolution dated March 10, 1999 № 270 «On the federal targeted program for strengthening the fight against crime for 1999-2000 (as amended on February 9, 2000)] // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Assembly of the Russian Federation]. 1999. № 12.
16. Problemy pravovogo regulirovaniia lobbistskoi deiatel'nosti v federal'nykh organakh gosudarstvennoi vlasti [Problems of lobbying activities legal regulation in the federal public authorities] // Dumskii vestnik [Duma Gazette]. M., 1995. № 5.
17. Proekt federal'nogo zakona «O regulirovanii lobbistskoi deiatel'nosti v federal'nykh organakh gosudarstvennoi vlasti» [The draft federal law «On regulation of lobbying activities in the federal bodies of state power»] // Gosudarstvo i pravo [State and Law]. 1998. № 1.
18. Rasporiazhenie Federal'nogo upravleniia po delam o nesostoiatel'nosti (bankrotstve) ot 5 dekabria 1994 g. № 98-r «Ob utverzhdenii tipovoi formy plana finansovogo ozdorovleniia (biznes-plana), poriadka ego soglasovaniia i metodicheskikh rekomendatsiiakh po razrabotke planov finansovogo ozdorovleniia» [Affairs of the Federal Office Ordinance on Insolvency (Bankruptcy) of December 5, 1994 № 98-p «On approval of the standard form of financial recovery plan (business plan), the order of its coordination and guidelines for the development of the financial recovery plan»].
19. Sirotenko S.P. Normativno-pravovoe regulirovanie lobbizma: rossiiskii i zarubezhnyi opyt [Legal regulation of lobbying: Russian and foreign experience] // Diss. kand. iurid. nauk [Dis. cand. jurid. sciences]. SPb., 2010.
20. Skorpin V. Lobbizm v Rossii: problemy zakonodatel'nogo regulirovaniia [Lobbying in Russia: problems of legal regulation] // Biznes i politika [Business and Politics]. 1995. № 3(4).
21. Khorenko N. Rossiiskii lobbizm: samoregulatsiia ili gosudarstvennyi kontrol'? [Russian lobbyism: self-regulation or state control?] // Biznes i politika [Business and Politics]. 1996. № 5.
22. Shpigel' L.T. Tekhnologii lobbirovaniia[Lobbying Technology]. M., 2009. № 2.

ВОСТОЧНОАЗИАТСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ СРЕДА И ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ РОССИИ

Андрей Байков*

В статье рассматривается восточноазиатская региональная среда и её влияние на приоритеты внешней политики России. Автор анализирует различные аспекты деятельности России в Азиатско-Тихоокеанском регионе в контексте становления в нем экономико-политических объединений и формирования режима макрорегионального управления.

В последние полтора десятилетия (точно – с 2006 года) [3] понятие «диверсификация» заняло одно из центральных мест в российском внешнеполитическом дискурсе. Оно предполагает отход Москвы от западноцентричного видения международной среды, которое доминировало не только в 1990-х – в период, когда Российская Федерация напрямую связывала с США и западноевропейскими партнерами перспективы своей институциональной и технологической модернизации, – но и на протяжении трех последних столетий.

Ключевое место в российских стратегиях диверсификации приобрел Азиатско-Тихоокеанский регион, которому в 1990-х годах не уделялось достаточно внимания. Символическим выражением возросшего интереса России к АТР стало ее председательство в АТЭС в 2012 году, на площадке которого она сотрудничает с двадцатью региональными экономиками. В то же время с самого начала в практическом смысле диверсификация слишком часто означала (и продолжает означать – в контексте начатого в 2014 г. «разворота на восток») преимущественное укрепление взаимодействия с Китаем – как в экономическом, так и, что

особенно тревожит, в политическом измерениях.

При всей значимости партнерства с КНР в свете идущего полным ходом переформатирования регионального и глобального силового равновесия, Москва все острее осознает необходимость его дополнения более широкой региональной стратегией. Отсюда закономерно наблюдающееся параллельно – пусть и более скромным темпом – укрепление взаимодействия России с другими традиционно дружественными к нам государствами (такими, как Вьетнам), а также и со странами, ранее находившимися на периферии российской внешней политики – а до этого – в прямой оппозиции к ней (в частности, с Республикой Корея).

1

Восточноазиатский регион характеризуется асимметричной, несбалансированной многополярностью, порождающей периодические обострения междержавных противоречий. В этих условиях России все сложнее реализовывать сбалансированный, многовекторный подход. Заявленный же российским руководством курс на развитие сетевой «внеблоковой» дипломатии,

* Байков Андрей Анатольевич, кандидат политических наук, доцент кафедры прикладного анализа международных проблем (ПАМП) МГИМО МИД России.

получивший дополнительное обоснование в связи с украинским и сирийским кризисом 2014-2016 годов, – при перенесении его на специфическую почву Азиатско-Тихоокеанского региона – характеризуется довольно значительными издержками. В этом начиненном взрывоопасной смесью застарелых историко-территориальных и более свежих политико-экономических боерений пространстве многовекторность как принцип внешней политики России оказывается наименее функциональной. В то время как Москва стремится проводить неконфронтационную и инклюзивную политику, ее партнеры нередко ожидают, что она займет их сторону в противоречиях с соседями.

Относительное торможение роста развивающихся рынков в последние 4-5 лет (с 2011 года) притушило ранее имевшую место эйфорию относительно грядущей экономической роли и политического влияния стран Восточной Азии, хотя и не отменило окончательно тезиса об ожидающем нас в наступившем столетии «веке Азии». Тем не менее оно позволило самим странам региона более адекватно взглянуть на свои экономикотехнологические достижения, а также опыт стабилизации и эффективность своих гибридных политических систем и не допустить переоценку собственных успехов.

Разумеется, вызов оживления роста не умалил степень влияния региональных процессов на мировую повестку дня, которая по-прежнему не подвергается сомнению, хотя в американском научном сообществе и было выпущено несколько авторитетных работ о том, что эстафета глобального роста вновь возвращается к коллективному Западу [25]. Так или иначе, на долю региона приходится 40% населения мира, 48% оборота международной торговли, 57% мирового ВВП. На фоне финансово-экономического кризиса 2008 - 2010 годов страны региона интенсифицировали усилия по конвертированию возросших хозяйственных возможностей в комплексное международное влияние. Свидетельством этого стали как дальнейшее наращивание военных потенциалов, которое позволило некоторым аналитикам говорить о «гонке вооружений» [27], так и расширение их участия в многосторонних институтах глобального управления.

При этом архитектура регулирования процессов и взаимодействий на региональном уровне по-прежнему носит незрелый характер: ее отличительной чертой остается сосуществование множества частных, нередко пересекающихся и накладывающихся

друг на друга инициатив и объединений в экономической сфере, а также слабость регулятивных механизмов в области безопасности. В этих условиях особую актуальность приобретает вопрос о перспективах поддержания стабильности в АТР.

Растущая напряженность в регионе напрямую обусловлена динамичностью развития и экономическими успехами стран, его образующих. Приоритеты дальнейшего экономического роста и возросшие политические амбиции государств Восточной Азии, а также прилегающей к ним Индии все чаще вступают в противоречия друг с другом. В последние годы наблюдалось обострение ряда конфликтных ситуаций, связанных прежде всего с неурегулированными территориальными претензиями, в том числе из-за островов в Южно-Китайском море и архипелага Сенкаку в Восточно-Китайском море. Кроме того, источником пульсирующей нестабильности остается Корейский полуостров. Одновременно, в том числе благодаря экономическим успехам, страны региона сумели урегулировать значительную часть внутренних проблем, связанных с сепаратизмом отдельных этнических групп и требованиями исламистских сил. Весомых успехов достигли, в частности, Индонезия и Филиппины.

Весомое влияние на региональную ситуацию оказывает стратегическая переориентация Соединенных Штатов, которые в настоящее время стремятся решить две взаимосвязанные задачи: с одной стороны, укрепить собственную экономическую и технологическую конкурентоспособность за счет развития взаимодействия со странами региона, с другой – обеспечить потенциал сдерживания Китая, который США рассматривают в качестве основной угрозы своему привилегированному положению в мировой системе.

Несмотря на укрепление позиций широкого круга стран АТР, осевую роль в структурировании региона сегодня играет сотрудничество и конкуренция этих двух стран – именно их отношения оказывают решающее влияние на его политическое и экономическое развитие. За последние два десятилетия США и Китай прошли путь от почти полной заморозки отношений до современного состояния многопланового и интенсивного взаимодействия. Показательный индикатор сотрудничества – товарооборот двух стран, который в 2015 г. превысил 500 млрд. долл. и впервые превысил объем американо-канадской торговли.

Степень взаимозависимости хозяйственных комплексов Соединенных Штатов и КНР позволила американским аналитикам говорить о возникновении ситуации «взаимно гарантированного экономического уничтожения». Постулирование такой концепции свидетельствует о том, что углубление торгово-экономических связей между ними не означает гармонизации их интересов. Напротив, конкуренция между ними в последние годы только усиливается, и АТР становится основной площадкой их соперничества.

Усиление с 2011 г. дипломатической и экономической активности США, рассматривающих себя в качестве гаранта безопасности в регионе, ведет к усилению межгосударственной напряженности. Оно вынуждает политические и экономические элиты стран АТР лавировать между американскими и китайскими интересами.

2

Россия на фоне быстрых региональных трансформаций находится скорее в роли наблюдателя – Москве пока не удастся ни полноценно интегрировать Дальний Восток в экономическую инфраструктуру региона, ни реализовать свои идеи о кооперативной архитектуре безопасности.

Кроме того, усиливается борьба за выбор стратегии экономической интеграции региона, с необходимостью которой согласны практически все участники рынка, но по поводу ее внутреннего содержания все еще остается множество разночтений. С этим, в частности, еще совсем недавно были связаны противоречия между продвигаемым АСЕАН и Китаем проектом торговой зоны «Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство» (ВРЭП) (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) и не менее масштабной американской альтернативой – Транстихоокеанским партнерством (ТТП), которая, похоже, оказалась одной из первых жертв общественно-политической дискуссии в США о приоритетах глобальной экономической и политической доктрины Вашингтона.

Соглашение о создании ТТП, как известно, было достигнуто 5 октября 2015 года и подписано в феврале 2016 года 12 странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Его целью было снижение тарифных барьеров, а также регулирование внутренних правил в странах-участницах в таких областях, как трудовое право, экология, интеллектуальная собственность и ряде других [28]. Участ-

никами соглашения ТТП являются США, Канада, Мексика в Северной Америке, Перу и Чили в Южной, Япония, Малайзия, Бруней, Сингапур и Вьетнам в Азии, а также Австралия и Новая Зеландия.

Внешне оба проекта схожи и имеют конечной целью создание зоны свободной торговли и снижения пошлин, что позволит создать больше возможностей для перемещения товаров, услуг и финансов, а также человеческого капитала. Обе стороны убеждены, что только дальнейшая либерализация рынка поможет региону удерживать столь же высокие темпы экономического развития.

Тем не менее между проектами существуют глубинные, качественные различия, которые пролегают в плоскости латентной конфронтации между США и Китаем. ВРЭП фактически минимизирует роль США в средне- и долгосрочной интеграции Юго-Восточной Азии, стремясь при этом в перспективе включить в свою орбиту все прочие развитые страны региона, что отражено в программе расширения АСЕАН.

Транстихоокеанское партнерство, напротив, было направлено на экономическое и стратегическое сдерживание Китая и усиление лидерских позиций США. При этом долгосрочные планы Вашингтона не ограничиваются одним Китаем, так как проект ТТП, наравне с лоббируемым Трансатлантическим торговым и инвестиционным сотрудничеством, рассматривался администрацией Обамы, американскими бизнес-кругами и стратегическими аналитиками как естественная реакция на рост развивающихся стран и как попытка создать новые форматы глобального рынка.

Имплементация ТТП столкнулась с трудностями не только в связи с отношением к нему в Вашингтоне, но и с не вполне однозначной позицией по его поводу местных восточноазиатских элит. Многие государства, даже такие, как Вьетнам, Филиппины или Индонезия, имеющие непростую историю отношений с Китаем и являющиеся участниками многочисленных приграничных споров в Южно-Китайском море, осознают, что ВРЭП опирается на уже существующие рамочные соглашения и зоны свободной торговли, равно как и то, что Китай уже занял место экономического гегемона в регионе, в то время как США лишь претендуют на эту роль в отдаленной перспективе.

В своей предвыборной кампании Д.Трамп заявил, что США выйдет из ТТП, которое избранный президент США счита-

ет «потенциальной катастрофой для своей страны». Фактически такое заявление может говорить об усилении протекционизма США. Аналитики сходятся во мнении о том, что без участия США ТТП потеряет смысл.

По контрасту с злополучным ТТП, проект ВРЭП базируется на живой фактуре динамично развивающегося комплекса интеграционных связей между государствами ЮВА и ключевыми игроками Северо-Восточной Азии. В 2015 г. внешнеторговый оборот между Китаем и АСЕАН превысил отметку 473 млн долларов. Годовой прирост торгового оборота между КНР и АСЕАН составил 18,5% [30]. Помимо экономического фактора, в продвижении ВРЭП присутствует и ценностно-культурный – данное пространство позиционируется как азиатский проект, который может и должен быть реализован без передачи лидерских функций США или Евросоюзу, став, таким образом, подлинно региональным объединением.

Главная сложность в реализации ВРЭП видится в сохранении территориальных споров, проходящих по различным линиям: Китай – Япония, Япония – Южная Корея, Китай – Индия, Китай – Филиппины и пр. Эти споры усиливаются ростом напряженности в Южно-Китайском море, а также политическими противоречиями на Корейском полуострове и внутри Китая, где главными болевыми точками продолжают оставаться Тайвань и Тибет. С одной стороны, этот клубок противоречий наполнен объективными фактами и процессами, с другой – он позволяет США использовать его в качестве инструмента влияния и механизма регулирования в сложной системе межрегиональных взаимоотношений. В любом случае о взаимном американо-китайском сдерживании в русле «холодной войны» речи пока не идет. АТР сегодня является ареной борьбы между различными экономическими стратегиями и есть основания полагать, что вопросы безопасности камнем преткновения на пути реализации данных программ.

Россия в этих условиях находится в двоякой ситуации. С одной стороны, основной экономической интерес Москвы в АТР заключается сегодня в энергетическом сотрудничестве и более активном подключении к нефтегазовым сетям региона. Инфраструктурные проекты, включая использование российской территории для транзита грузов, лежат в долгосрочной плоскости – в силу своих масштабов и необходимости огромных инвестиций. С другой стороны, следуя логике усиления влияния вдоль сво-

их рубежей, стране необходимо включаться в региональный диалог о будущем экономического пространства в целом и роли Дальнего Востока в частности. Но в настоящее время Россия не входит ни в планы ВРЭП, ни ТТП, оказывая лишь косвенное и ограниченное влияние в рамках двух совещательных форумов: Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) – все более теряющего политический вес из-за внутренних разногласий – и Восточноазиатского саммита (ВАС). Как следствие, наиболее вероятным представляется сценарий сохранения дальнейшей осторожной позиции Москвы, не желающей быть втянутой в сложный узел региональных противоречий. России при этом стоит продолжать развивать двусторонние отношения со странами региона, стараясь точно воздействовать на отдельные сегменты развития АТР, в частности в сфере энергетики и инвестиций. Впрочем, промедление и ограниченность участия в интеграционных процессах чревато для России опасным инфраструктурным «замораживанием» Дальнего Востока и потерей собственной значимости в наиболее динамично развивающемся регионе мира.

3

Подход российского экспертного сообщества к рефлексии на тему отношений России с азиатско-тихоокеанскими державами претерпел заметные изменения. Если в начале 2000-х годов особое место в дискуссиях отводилось поиску непосредственной концептуально-парадигмальной базы общения с восточными и юго-восточными соседями на основе дихотомии «Запада» и «Востока» и соответствующего восприятия этими общностями политических, экономических, социальных, религиозных и иных реалий. Говоря иначе, сформировался аналитический консенсус относительно необходимости выработки иной политической риторики и, как следствие, иного стратегического мышления, которые позволят не только выстраивать плодотворные отношения с восточной цивилизацией, но и успешно сочетать их со сложившимся стилем взаимодействия России с евроатлантическим миром.

К концу первого десятилетия XXI века экспертные дискуссии стали затрагивать значительно больший объем прикладных аспектов, что выразилось в конкретизации проблемного поля восточной ориентации внешней политики России, выработке рекомендаций и прогнозировании направления

дальнейшей эволюции международных отношений в АТР и роли России в них. Следует отметить, что до отмеченного кризисом вокруг Украины 2014 г. уровень участия России в региональных процессах оценивался экспертами как «средний», при этом акцентировалась возможность нарушения стратегической стабильности в АТР (в силу наличия территориальных споров, недостаточной эффективности региональных институциональных структур, потенциальных ресурсных разногласий), предотвратить которое призвана активизация экономических и культурных связей.

Приоритетной задачей для России, вне всяких сомнений, выступает развитие регионов Сибири и Дальнего Востока, что, согласно агрегированному мнению экспертов, возможно при наращивании транспортно-логистических сетей, принятии действенных информационных мер по формированию благоприятного узнаваемого образа России, содействию инновационному росту указанных районов и интенсификации связей в области образования, культуры и науки. Кроме этого, до 2014-2015 годов в рамках широко обсуждавшейся «Евразийско-тихоокеанской инициативы по наращиванию взаимосвязей» (англ. connectivity) России предлагалось извлекать существенные выгоды из своего геополитического положения посредством «экспорта пространства», способствуя углублению связей между ЕС и АТР при участии структур Евразийского экономического союза. Данная идея, полностью не отброшенная, позволяет не только поддерживать дискурс о фундаментальной равнозначности (при всех исторических флуктуациях) европейского и азиатского векторов внешней политики, но и более тесно инкорпорировать в процессы евро-азиатского сотрудничества Белоруссию и Казахстан. Кроме того, в отечественных аналитических кругах до сих пор можно встретить признание «миссии России», ее эвентуального вклада в поддержание безопасности в регионе благодаря противодействию усилению поляризации по линии США-КНР, продвижению идеи полицентризма и мирного урегулирования споров.

Вместе с тем, если говорить о зарубежных экспертных оценках роли России в АТР, то они носят, скорее, пессимистический характер, хотя нельзя не отметить их некоторой инерционности. Западные аналитики по-прежнему полагают, что АТР суждено занимать второстепенные позиции в списке российских внешнеполитических приоритетов в силу того, что основное на-

селение сосредоточено в её западной части, экономические связи наиболее развиты с Западом, а военная доктрина ориентирована на США и НАТО как источники основных угроз и опасностей для национальной безопасности РФ. Вот почему в англосаксонской экспертно-аналитической литературе Москва – даже после заметной переориентации ее экономических и геополитических интересов в восточном направлении – в конце 2016 г. не рассматривается в качестве одного из основных игроков в регионе, в число которых входят США, Япония, Китай и Южная Корея – даже несмотря на военно-стратегические возможности России и её участие в решении северокорейской ядерной проблемы. Кроме этого, во многих западных публикациях отмечается, что внимание России к региону обусловлено не стремлением к взаимовыгодному сотрудничеству, а осознанием своей уязвимости на восточных рубежах. В частности, указывается, что одной из основных целей России является соперничество с Китаем и его сдерживание, что опровергается российской стороной, последовательно указывающей на отсутствие признаков напряженности в двусторонних отношениях – по контрасту с западным флангом ее внешней политики.

Особый интерес представляют мнения экспертов и политиков в странах АТР, в целом положительно заряженные по отношению к России. В частности, выделяется перспективный потенциал России в области развития отношений в энергетике, образовании, культуре, военно-техническом и инновационном сотрудничестве, а в случае реализации Россией конкретных мер в области улучшения инвестиционного климата, углубления бизнес-связей. Долгое время в экспертной среде АТР высказывались опасения по поводу сохранения повышенной ориентации России на зарубежную Европу и Соединенные Штаты, что может снизить уровень её взаимодействия с АТР. События последних лет маргинализировали эту группу настроений.

* * *

Информационное поле российской политики в Азиатско-Тихоокеанском регионе характеризуется амбивалентностью. С одной стороны, российские эксперты, указывая на проблемные аспекты и вырабатывая рекомендации, в целом сохраняют обоснованно оптимистический настрой относительно дальнейших перспектив для России от взаимодействия с регионом. С

другой стороны, западные аналитики, выражают высокую степень скепсиса относительно роли России в регионе, что, возможно, объясняется как краткосрочностью периода развития «восточного вектора», так и занижением значения объективных, исторически обусловленных интересов России в регионе. Кроме того, оценивая мнение экспертов в странах АТР, следует учитывать фактор недостаточности знаний о нашей стране в регионе, что, очевидно, требует от России большей информационной деятельности на данном направлении.

Прагматика отношений России со странами АТР носит преимущественно экономический характер. Безусловно, для России

важно сохранять присутствие в регионе, иметь тесные связи с отдельными державами, особенно когда этому способствует «советское наследие». Однако важно понимать, что в мировой экономике Россия остается конкурентной лишь на весьма немногочисленных рынках, а именно углеводородов, атомной энергетики и вооружения. Именно имеющиеся преимущества в данных сферах Москва и стремится реализовать в рамках двустороннего сотрудничества. Конечно, это не отрицает и наличие других потенциально выгодных совместных высокотехнологичных проектов, однако, к сожалению, пока приходится признать, что они не имеют стратегического значения.

Литература:

1. Азиатско-Тихоокеанские ориентиры России после саммита АТЭС во Владивостоке // РСМД. 2013. – 13 марта // http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1523#top
2. Анализ результатов опроса участников конференции: «Россия в АТР: проблемы безопасности и сотрудничества» // РИСИ. 2011. – 2 авг. // <http://www.riss.ru/index.php/analitika/1047-analiz-rezultatov-oprosa-uchastnikov-konferencii-laquo-rossiya-v-atr-problemy-bezopasnosti-i-sotrudnichestva-raquo#.UnW3InB1t5c>.
3. Богатуров А. Три поколения внешнеполитических доктрин России // Международные процессы. – 2007. – Т. 5. – №. 1.
4. Газпром подписал соглашение с KOGAS по поставкам СПГ в Корею. // ВЗГЛЯД. Деловая газета. 2016. 9 дек. // <http://vz.ru/news/2016/12/9/848572.html>
5. «Зарубежнефть: официальный сайт. // http://www.nestro.ru/www/webnew.nsf/index/devviet_rus
6. Кремль: Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о новом этапе отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия // Шанхай, 20.05.2014 года. // <http://www.kremlin.ru/supplement/1642>
7. Лузянин С. АТЭС-2012: послесловие. Кто свяжет Тихий океан и Европу? // МГИМО. 2012. 12 сент. // <http://www.mgimo.ru/news/experts/document226747.phtml>
8. Лузянин С. Владивосток: новые маршруты АТЭС // Голос России. 2012. 3 сент. // http://rus.ruvr.ru/2012_09_03/Vladivostok-novie-marshruti-ATJES/
9. Москва ждет от Сеула определенности в вопросе по газопроводу // Российская газета. 2013. 31 авг. // <http://www.rg.ru/2013/08/31/gaz-site.html>
10. Россия в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Российское Экспертное Обозрение. - 2003. – №5. // <http://www.csr-nw.ru/publications/rusrev/file-1156.html>
11. Сеул хочет сесть на трубу «Газпрома» // Коммерсант. 2013. 17 окт. // <http://www.kommersant.ru/doc/2321443>
12. Си Цзиньпин объявил о движении к стратегическому партнёрству с Россией // ИА REGNUM. 2017. 19 янв. // <https://regnum.ru/news/polit/2228551.html>
13. Ситуационные анализы. Вып.4: Америка в фокусе российских исследователей: история и современность // Т.А. Шаклеина [и др.]; под ред. Т.А. Шаклеиной; – М.: МГИМО-Университет, 2014.
14. Соломенцева А.М. «Китайский вопрос» в отношениях США с союзниками. // Журнал международные процессы. Москва. 2016. №3 (48).
15. Сумский В. США и Китай в Юго-Восточной Азии // ПИР-Центр. 16 октября 2013. // <http://www.pircenter.org/blog/view/id/144>
16. Суслина С.С. Саммит АТЭС и экономическое сотрудничество России и Республики Корея на Дальнем Востоке // Мировое и национальное хозяйство. 2012. № 3 (22).
17. Торкунов А., Денисов В. Россия - Корея: взгляд из прошлого в настоящее // Мировая экономика и международные отношения. - 2005. - № 1.
18. Усольцев А.А. Торгово-экономические отношения США со странами АСЕАН. Авт. Реф. Дисс на соик. Уч. Ст. к.э.н. М., 2013.

19. Федоровский А.Н. Затянувшееся ожидание инвестиционного бума // РСМД. 2013. 13 сент. // http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2331#top
20. Background Briefing by a Senior Administration Official on the President's Meetings at Asean and East Asia Summit // The White House, November 19, 2011. // <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/19/background-briefing-senior-administration-official-presidents-meetingsa>.
21. Calmes J. Obama and Asian Leaders Confront China's Premier // The New York Times. November 19, 2011. // <http://www.nytimes.com/2011/11/20/world/asia/wen-jiaobaos-chinese-leader-shows-flexibility-after-meeting-obama.html>
22. Gardels N. Robert Kaplan: The End of A Stable Pacific // The World Post. March 27, 2014. // http://www.huffingtonpost.com/2014/03/27/robert-kaplan-pacific_n_5037726.html.
23. Main Trends of Russia's Foreign Policy in Transforming East and Southeast Asia // Brookings Institution. 2008. № 4. // <http://www.brookings.edu/research/opinions/2008/04/asia-kolotov>
24. Putin's Pivot: Why Russia is Looking East Asia // Brookings Institution. 2013. 31 July. // <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/07/31-russia-china-pacific-pivot-hill>
25. Rosecrance R. The resurgence of the west: How a transatlantic union can prevent war and restore the United States and Europe. – Yale University Press, 2013
26. Russia's Pivot to Asia? // Heritage Foundation. // <http://www.heritage.org/research/commentary/2012/09/russia-pivot-to-asia>
27. <http://www.businessweek.com/articles/2014-01-06/predictions-for-asia-in-2014-an-arms-race-gears-up-thailand-melts-down>
28. <https://ria.ru/economy/20161122/1481938066.html>
29. <https://regnum.ru/news/economy/2163519.html>

Материал подготовлен при поддержке гранта РГНФ № 15-03-00728. В написании статьи принимали участие Бардин А.Л., Егоров А.Е., Жданов П.А., Истомин И.А., Каневский П.С., Мизюркин Ю.А., Мусаева Л.А., Новикова В.М., Пахалюк К.А., Петухова Е.А., Путинцев И.С. Под общей редакцией к.полит.н., доц. А.А. Байкова.

RUSSIA'S STRATEGY IN ASIA-PACIFIC

The article covers the Asia-Pacific region and its role in the Russia's global strategy. The author analyses the cooperation with countries in Asia-Pacific, development trend of Russian's cooperation in the economic and political Partnerships in the emergence of local macro-regional governance schemes.

Andrey A. Baykov,
PhD, Vice-Rector for Graduate and
International Programs, Associate Professor,
School of Political Science, MGIMO
University

Ключевые слова:

АТР, АСЕАН, ВРЭП, диверсификация,
Китай, США, сотрудничество,
Транстихоокеанское партнерство (ТТП).

Keywords:

the Asia-Pacific region, ASEAN, Regional
Comprehensive Economic Partnership
(RCEP), diversification, China, the USA,
cooperation, Trans-Pacific Partnership (TPP).

References:

1. Aziatsko-Tihookeanskies orientiry Rossii posle sammita ATJeS vo Vladivostoke [The Asia-Pacific reference points of Russia after the APEC summit in Vladivostok] // RSMD.2013. – on March 13 // http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1523#top
2. Analiz rezul'tatov oprosa uchastnikov konferencii: «Rossija v ATR: problemy bezopasnosti i sotrudnichestva» [Analysis of results of poll of conferees: «Russia in Asia-Pacific: problems of safety and cooperation»] // RISI. 2011. – 2 Aug. // <http://www.riss.ru/index.php/analitika/1047-analiz-rezultatov-oprosa-uchastnikov-konferencii-laquo-rossiya-v-atr-problemy-bezopasnosti-i-sotrudnichestva-raquo#.UnW3InB1t5c>.
3. Bogaturov A. Tri pokolenia vneshnepoliticheskikh doktrin Rossii [Three generations of external politics' doctrines of Russia] // Mezhdunarodnye process [International Trends]. – 2007. – Т. 5. – №. 1.

4. Gazprom podpisal soglasenie s KOGAS po postavkam SPG v Koreju [Gazprom has signed the agreement with KOGAS on supply of LNG to Korea]. // VZGLJaD. Delovaja gazeta. 2016. 9dek. // [LOOK. Business newspaper. 2016. 9 Dec.] // <http://vz.ru/news/2016/12/9/848572.html>
5. Zarubezhneft' [Zarubezhneft] // official site. // http://www.nestro.ru/www/webnew.nsf/index/devviet_rus
6. Kreml': Sovmestnoe zajavlenie Rossijskoj Federacii i Kitajskoj Narodnoj Respubliki o novom jetape odnoszenij vseobjemljushhego partnerstva i strategicheskogo vzaimodejstvija [Kremlin: Joint statement of the Russian Federation and People's Republic of China on a new stage of the relations of comprehensive partnership and strategic interaction] // Shanghai, 5/20/2014. // <http://www.kremlin.ru/supplement/1642>
7. Luzyanin S. ATJeS-2012: posleslovie. Kto svjazhet Tihij okean i Evropu? [APEC-2012: epilog. Who will connect the Pacific Ocean and Europe?] // MGIMO. 2012. 12 Sent. // <http://www.mgimo.ru/news/experts/document226747.phtml>
8. Luzyanin S. Vladivostok: novye marshruty ATJeS [Vladivostok: new routes of APEC] // Golos Rossii. [Voice of Russia]. 2012. 3 Sent. // http://rus.ruvr.ru/2012_09_03/Vladivostok-novie-marshruti-ATJES/
9. Moskva zhdet ot Seula opredelennosti v voprose po gazoprovodu [Moscow waits from Seoul for definiteness in a question on the gas pipeline] // Rossijskaja gazeta [Russian newspaper]. 2013. 31 Aug. // <http://www.rg.ru/2013/08/31/gaz-site.html>
10. Rossija v Aziatsko-Tihookeanskom regione [Russia in Asia-Pacific] // Rossijskoe Jekspertnoe Obozrenie [the Russian Expert Review]. - 2003. - №5. // <http://www.csr-nw.ru/publications/rusrev/file>
11. Seul hochet sest' na trubu «Gazproma» [Seoul wants «Gazprom»] // Kommersant [the Businessman]. 2013. 17 Oct. // <http://www.kommersant.ru/doc/2321443>
12. Si Czin'pin ob'javil o dvizhenii k strategicheskomu partnjorstvu s Rossiej [Xi Jinping declared the movement to strategic partnership with Russia] // IA REGNUM [REGNUM news Agency]. 2017. 19 Jan. // <https://regnum.ru/news/polit/2228551.html>
13. Situacionnye analizy. Vyp.4: Amerika v fokuse rossijskih issledovatelej: istorija i sovremennost' [Situation analyses. Issue 4: America in focus of the Russian researchers: history and present] // T. A. Shackleina [etc.]; under the editorship of T. A. Shackleina; MGIMO. – M.: MGIMO University, 2014. 416 pages.
14. Solomentseva A. M. «Kitajskij vopros» v odnoszenijah s SSHa s sozniznikami. [«The Chinese question» in the relations of the USA with allies]. // Zhurnal mezhdunarodnye processy. [Magazine international trends]. Moscow. 2016. No. 3 (48).
15. The Sumskiy V. SSHa i Kitaj v Jugo-Vostochnoj Azii [the USA and China in the Southeast Asia] // PIR Center. October 16, 2013. // <http://www.pircenter.org/blog/view/id/144>
16. Suslina S. S. Sammit ATJeS i jekonomicheskoe sotrudnichestvo Rossii i Respubliki Koreja na Dal'nem Vostoke [The APEC summit and economic cooperation of Russia and the Republic of Korea in the Far East] // Mirovye i nacional'noe hozjajstvo [World and national economy]. 2012. No. 3 (22).
17. Torkunov A., Denisov V. Rossija - Koreja: vzgljad iz proshlogo v nastojashhee [Russia - Korea: a look from the past in the present] // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye odnoszenija [World economy and the international relations]. - 2005. - No. 1.
18. Usoltcev A. A. Torgovo-jekonomicheskie odnoszenija SSHa so stranami ASEAN [Trade and economic relations of the USA with the ASEAN countries]. Avt. Ref. Diss na soik. Uch. St. k.e.n. M., 2013.
19. Fedorovsky A. N. Zatlanuvsheesja ozhidanie investicionnogo buma [Prolonged expectation of an investment boom] // RSMD. 2013. 13 Sent. // http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2331#top
20. Background Briefing by a Senior Administration Official on the President's Meetings at Asian and East Asia Summit // The White House, November 19, 2011. // <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/19/background-briefing-senior-administration-official-presidents-meetingsa>.
21. Calmes J. Obama and Asian Leaders Confront China's Premier //The New York Times. November 19, 2011. // <http://www.nytimes.com/2011/11/20/world/asia/wen-jiaobaos-chinese-leader-shows-flexibility-after-meeting-obama.html>
22. Gardels N. Robert Kaplan: The End of A Stable Pacific// The World Post. March 27, 2014. // http://www.huffingtonpost.com/2014/03/27/robert-kaplan-pacific_n_5037726.html
23. Main Trends of Russia's Foreign Policy in Transforming East and Southeast Asia // Brookings Institution. 2008. № 4. // <http://www.brookings.edu/research/opinions/2008/04/asia-kolotov>
24. Putin's Pivot: Why Russia is Looking East Asia // Brookings Institution. 2013. 31 July. // <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/07/31-russia-china-pacific-pivot-hill>
25. Rosecrance R. The resurgence of the west: How a transatlantic union can prevent war and restore the United States and Europe. – Yale University Press, 2013
26. Russia's Pivot to Asia? // Heritage Foundation. // <http://www.heritage.org/research/commentary/2012/09/russia-pivot-to-asia>
27. <http://www.businessweek.com/articles/2014-01-06/predictions-for-asia-in-2014-an-arms-race-gears-up-thailand-melts-down>
28. <https://ria.ru/economy/20161122/1481938066.html>
29. <https://regnum.ru/news/economy/2163519.html>

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТУРИЗМЕ В АНГЛИИ

Полина Барабанова*

Введение. Статья посвящена особенностям основного акта специального законодательства, регулирующего гражданско-правовые отношения в сфере туризма в Англии, - так называемого «Регламента о комплексном туризме, комплексном отдыхе и комплексных турах», в оригинале поименованного «Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 (SI 1992/3288)». Автором исследованы вопросы, связанные с разграничением правоотношений, относящихся к сфере его регулирования, и правоотношений, регулируемых общими нормами Англии об обязательствах. Для этого автором проанализировано содержание понятия «package» как ключевой дефиниции, определяющей границы применения данного нормативного акта.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания, такие как метод формально-юридического и логического анализа, сравнительно-правовой метод. Автором проанализированы нормативно-правовые акты и прецедентное право Англии в сфере туризма, а также труды английских правоведов, посвящённые исследованию данной сферы.

Результаты исследования. По итогам анализа соответствующих правовых норм и практики их применения автор приходит к выводу, что в отдельных аспектах понятие «package» является более совершенным по сравнению с понятием туристского продукта в РФ. Главным образом, это выражается в том, что для образования «package» необязательно наличие одновременно перевозки и размещения, в отличие от туристского продукта. Это обстоятельство делает понятие «package» более широким в сравнении с туристским продуктом и, как следствие, влечёт возможность предоставления правовой защиты более широкому кругу лиц. Одновременно с этим автором выявлены ряд правовых проблем в толковании и применении рассматриваемых норм вследствие таких несовершенств правового регулирования, как неопределённость понятия предварительной организации как признака «package», различные подходы к применению норм об общей цене услуг, оценочный характер признака значительности услуги по отношению к «package».

Обсуждение и заключения. С целью повышения правовой защиты участников правоотношений в сфере туризма в РФ автором предлагается внедрение положительного опыта английского законодателя и расширение понятия «туристский продукт».

Введение

Деятельность по организации путешествий (туристская деятельность) в последнее десятилетие получила широкое рас-

пространение на территории России. За десятилетний период (с 2005 по 2015 годы) количество россиян, совершивших туристические поездки за рубеж, выросло более чем

* Барабанова Полина Сергеевна, соискатель кафедры международного частного и гражданского права МГИМО МИД России, директор по организации юридического обслуживания ООО «Би Эл Эс КУСТОС ГРУП».

в пять раз (с 6 405 000 [9] до 34 390 000 [15]). С 2005 по 2015 годы более чем в два раза увеличилось число гостиниц и подобных средств размещения [11] и турфирм [10].

Развитие туризма как сферы деятельности требует обеспечения надлежащей защищённости прав и законных интересов участников правоотношений в данной сфере. Для решения данной задачи представляется перспективным и целесообразным изучение опыта регулирования данного рода правоотношений в Англии и сравнение законодательства данной страны, посвященного регулированию туристской сферы, с российским законодательством, так как Англия обладает значительным опытом деятельности по организации путешествий. Именно в Англии появился туризм как вид организации одним лицом досуга другого лица, когда в 1840 году Т. Кук создал первую в мире туристическую фирму. Компания «Томас Кук» и сегодня день является одной из самых крупных и известных турфирм в мире, а предприниматели и правоведы Англии с тех пор сформировали обширную практику как осуществления туристской деятельности, так и её правовой квалификации.

Тема правового регулирования сферы туризма в Англии не освещалась в отечественной литературе. В то же время не остались без внимания российских учёных-правоведов вопросы регулирования английским законодателем гражданско-правовых отношений в целом.

Правовая система Англии обладает значительной спецификой не только в сравнении с российской правовой системой, но и в сравнении с правовой системой европейских стран. Например, ярким проявлением самобытности правовой системы Англии является отмеченная А. К. Романовым недопустимость деления права на частное и публичное в английской правовой доктрине [12. С. 79].

Наиболее известным фундаментальным отличием правовой системы Англии от правовых систем России и европейских стран является роль прецедента как источника права, который на практике имеет первостепенное значение [5. С. 52], несмотря на отмечаемое, например, А.А. Дубинчиным увеличение влияния писаного закона (статута) с течением времени [8. С. 7].

В свою очередь, как А.А. Дубинчин, так и иные исследователи обращают внимание на тот факт, что английское гражданское право также отличается от европейского и

российского права отсутствием кодификации [5. С. 50; 8. С. 7], несмотря на принятие в XX веке значительного количества отдельных статутов, посвящённых регулированию широкого круга гражданских правоотношений [5. С. 50].

Среди английских исследований правового регулирования отношений в сфере туризма наиболее всесторонним представляется труд Дэвида Гранта и Стефана Мейсона «Правовое регулирование отдыха» (Grant, David & J. Mason, Stephen. Holiday law). Данными исследователями рассматриваются, в числе прочего, особенности применения основного акта специального законодательства, регулирующего договорные отношения в сфере туризма на территории Англии, так называемого «Регламента о комплексном туризме, комплексном отдыхе и комплексных турах», в оригинале поименованный как «Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 (SI 1992/3288)» (далее – Регламент о комплексных турах) [1].

Исследование

Основной интерес при рассмотрении Регламента о комплексных турах как нормативного акта представляют собой вопросы, связанные с разграничением правоотношений, относящихся к сфере его регулирования, и правоотношений, регулируемых общими нормами Англии об обязательствах. Именно данным аспектам и посвящено настоящее исследование.

На предмет регулирования Регламента о комплексных турах указывают не только содержание, но и наименование данных нормативно-правовых документов: ключевую роль играет понятие «package», используемое для обозначения комплекса услуг. Именно правоотношениями, связанными с реализацией туристских услуг, отвечающих признакам «package», ограничена сфера регулирования Регламента о комплексных турах.

Как следует из раздела 2 Регламента о комплексных турах, для того, чтоб набор услуг приобретал статус «package», он должен отвечать нескольким признакам. Во-первых, комплекс услуг должен включать минимум две услуги. Во-вторых, либо это должно быть сочетание одновременно транспортных услуг и услуг по размещению, либо сочетание одной из этих услуг с иной туристской услугой.

Таким образом, в отличие, например, от понятия туристского продукта в россий-

ском законодательстве (статья 1 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», далее – Закон) как комплекса услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену по договору о реализации туристского продукта, английский законодатель установил менее узкие границы правоотношений, регулируемых туристским законодательством данной страны: «package» не предполагает обязательное наличие и перевозки, и размещения (достаточно чего-то одного и иной туристской услуги).

Кроме того, английский законодатель в вышеуказанной норме Регламента о комплексных турах дополнительно уточняет, что факт выставления потребителю его контрагентом нескольких счетов (так называемым «продавцом» либо «организатором») сам по себе не влияет на то, будут ли услуги определены как «package», или нет, что также указывает на более широкие границы понятия «package» в сравнении с туристским продуктом. Следовательно, английское законодательство обеспечивает применение специальных норм, направленных на защиту потребителей туристских услуг, к более широкому спектру правоотношений, нежели правоотношения по реализации туристского продукта в России. Кроме того, для участников туристского рынка в Англии имеется также меньше возможностей искусственно исключить применение к совершаемым сделкам и оказываемым услугам специального законодательства за счет намеренно созданного формального отклонения этих услуг и/или сделок от признаков, установленных в законодательстве. Данные обстоятельства, на наш взгляд, свидетельствуют о большей защищенности потребителей туристских услуг в Англии.

На наш взгляд, использование российским законодателем аналогичного подхода будет способствовать усовершенствованию правового регулирования договорных отношений в туристской деятельности. Представляется целесообразным использование опыта английского законодателя путем придания статуса туристского продукта любому комплексу услуг, который включает хотя бы две туристских услуги, одна из которых является перевозкой или размещением, а также заимствование положений о том, что способ оплаты (в том числе факт выставления отдельных счетов потребителю) не лишает комплекс услуг статуса «package» (и туристского продукта).

Аналогично закреплённому английским законодателем понятию «package», использование подобного подхода российским законодателем ограничит возможность недобросовестных туристских организаций по выведению заключаемых сделок из сферы регулирования Закона путем лишения предмета данных сделок формальных признаков туристского продукта. что, на наш взгляд, будет способствовать более высокому уровню защиты потребителей туристских услуг, что особенно актуально в условиях, когда, как справедливо отмечает проф. А.А. Власов, «многие проблемы... эффективности правосудия, красноречиво свидетельствующие о правовой защищенности граждан либо ее отсутствии, так и остались неразрешенными» [4. С. 6].

Вместе с тем необходимо отметить также ряд проблем в толковании и применении иных норм, определяющих признаки «package».

Анализ наиболее значимых прецедентов в сфере правовых аспектов туризма на территории Англии, а также исследований данного вопроса, показывает, что вопрос различий между «package» и иными услугами в каждой конкретной ситуации весьма актуален, а конкретные границы между «package» и услугами иного рода не всегда могут быть проведены.

Актуальность данного вопроса объясняется тем, что, как уже указывалось, наличие в оказываемых услугах признаков «package» определяет, применяются ли к контрагенту потребителя нормы Регламента о комплексных турах, в том числе положения об ответственности перед потребителем.

В свою очередь, неоднозначность данного фундаментального понятия английского законодательства в туристской сфере отмечается английскими правоведом, а также подтверждается наличием ряда прецедентов, в которых суды уделяют особое внимание толкованию формулировок Регламента о комплексных турах, касающихся понятия «package» [см., напр. 3].

Так, например, помимо упомянутых выше характеристик услуг, комбинация которых может быть квалифицирована как «package», английский законодатель в качестве обязательного признака указывает также на то, что данное сочетание услуг должно быть «организовано (или подготовлено) заранее».

Д. Грант и С. Мейсон отмечают, что в Регламенте о комплексных турах не содержится разъяснения относительно того, что

подразумевается под признаком предварительной подготовки: например, имеет ли значение, были ли услуги сформированы в единый комплекс до того, как потребитель обратился в компанию, или после, до заключения договора с потребителем или после [6. С. 15].

Кроме того, английский законодатель также указывает ещё на один обязательный признак «package» - реализация за общую цену. В этой части понятие «package» аналогично понятию туристского продукта, также содержащего в себе признак реализации по общей цене.

Вместе с тем, в отличие от российской судебной практики, в правоприменительной практике на территории Англии толкование признака реализации по общей цене является неоднозначным. Например, как следует из решения апелляционного суда по делу *Titshall v Qwerty Travel LTD* [2011] EWCA Civ 1569, мистер Титшэл (*Titshall*) увидел по телевидению рекламу компании, позволяющей забронировать отдых в буквальном смысле «в последнюю минуту» (*last minute holiday*) и решил воспользоваться её услугами. Позвонив по указанному в рекламе телефону, истец устно забронировал поездку. По причине недостатков услуг турист впоследствии обратился с иском к компании, у которой бронировал поездку [14].

Апелляционный суд, рассматривая вопрос о признаке общей цены услуг (и применимости Регламента о комплексных турах к данному спору), установил наличие такого признака, мотивировав это, во-первых, тем, что услуги рекламировались как поездка на 7 дней по общей цене, приобретение услуг по отдельности туристу не предлагалось. Во-вторых, в состав цены услуг включен сбор за бронирование, при этом определить, какой размер был бы у сбора, если бы бронировался только перелет или только размещение, невозможно, в связи с чем счел наличие такого «общего» сбора признаком общей цены «package», и отклонил доводы ответчика о том, что заказчик заключает два отдельных договора с разными лицами на оказание услуг по перевозке и по размещению [14].

На наш взгляд, данный прецедент показывает затруднительность даже для самих судей в рамках этого или подобного дела определить некий общий принцип разграничения услуг, приобретенных по общей цене, и услуг, приобретенных по отдельности, но в один момент времени. В решении по данному делу по итогам анализа пози-

ции другого суда в значимом для дела прецеденте, апелляционный суд прямо указал, что «возможно, легче установить принцип, чем применить его на практике» [14].

В свою очередь, как следует из выводов суда, они сделаны исключительно по итогам исследования и оценки конкретных обстоятельств дела.

Данные конкретные обстоятельства с высокой степенью вероятности не повторятся с точностью в других ситуациях, а изложение и мотивировка позиции суда не позволяют предсказать, каким образом суды в дальнейшем будут оценивать иные обстоятельства в других ситуациях, так как не устанавливают какое-либо общее правило, которым могли бы руководствоваться субъекты гражданских правоотношений в туристской сфере в дальнейшем.

К подобного рода выводам пришла К.Дил, отметив, что данное решение суда показывает крайнюю важность доказательственной базы по делам такого рода, высказав рекомендацию агентам тщательно проверять стандартные схемы общения при продажах, подчеркивать свой статус агента, действующего от имени поставщика, но придя при этом к выводу, что следование им может тем не менее оказаться бесполезным и не избавить агента от ответственности за надлежащее оказание услуг их непосредственным исполнителем [7. С. 239-240]. Тем самым К.Дил подчёркивает непредсказуемость разрешения судами в будущем подобных споров и неполноту имеющихся норм законодательства, равно как и принципов общего права, не позволяющих провести четкую границу между «package» и иными видами услуг.

Ранее Алан Сэджерсон, оценивая нормы прецедентного права, регулирующие признаки «package», пришел к аналогичному мнению, отметив, что в данных нормах всегда очень сложно найти ответы на конкретные вопросы, а судьи всегда предпочитают устанавливать в решениях не принципы, но факты, и основывать свои выводы на них [13].

Необходимо отметить также ещё один признак «package», указанный английским законодателем как обязательный и, на наш взгляд, допускающий различные толкования.

Как уже указывалось, в случае, если в составе комплекса услуг присутствует перевозка или размещение, а не то и другое вместе, для квалификации таких услуг как «package» необходимо наличие ещё одной

туристской услуги в дополнение к перевозке или размещению.

При этом согласно дефиниции, данной в разделе 2 «Регламента о комплексных турах», для того, чтоб перевозка или размещение в сочетании с иной туристской услугой образовали «package», необходимо, чтобы такая «иная туристская услуга» составляла значительную часть в пропорции к «package» в целом.

Таким образом, в случае, если набор услуг включает две туристские услуги, одна из которых не является ни перевозкой, ни размещением, вопрос о квалификации данного сочетания как «package» будет зависеть от того, признана ли такая услуга значительной в пропорции ко всему «package».

Департамент торговли и промышленности в своем документе, название которого может быть переведено как «Регламент о комплексных турах. Руководство для организаторов и продавцов в вопросах и ответах», изданном в ноябре 2006 года, в ответе на вопрос № 8 изложил позицию, согласно которой услуга признается значительной в пропорции к «package», если отсутствие или наличие данной услуги определяет природу «package» и влияет на то, будет ли данный «package» приобретен [2].

Несмотря на данное разъяснение, формулировка «значительная пропорция», на наш взгляд, сохраняет свой оценочный характер, что создает условия для различного толкования и применения этого правила, поскольку в судебном разбирательстве не всегда может быть достоверно установлено, повлияло ли наличие той или иной услуги в «package» на его приобретение.

Результаты исследования

Таким образом, в настоящей статье нами были исследован вопрос о границах применения специального законодательства о туризме в Англии, иными словами, о

видах правоотношений, на которые распространяется данное законодательство.

«Package» как вид услуги, правоотношения по реализации которой определяют предмет регулирования специального туристского законодательства Англии, характеризуется следующими признаками: наличие в комплексе как минимум двух туристских услуг, по меньшей мере одна из которых должна быть услугой по перевозке или размещению, при этом данная комбинация услуг должна быть подготовлена заранее и реализовываться по общей цене.

Заключение

Толкование и применение норм о «package» в контексте определения границ применения Регламента о комплексных турах не лишено проблем, вместе с тем в определенной мере данная формулировка является более совершенной, чем понятие туристского продукта в Законе, так как не ограничивает «package» наличием в обязательном порядке и перевозки, и размещения в составе услуг и не ставит статус услуг в зависимость от способа их оплаты, а также от количества договоров, на основании которых данные услуги оказываются.

Представляется, что заимствование аналогичного подхода российским законодателем, во-первых, уменьшит потенциальные возможности для уклонения от соблюдения требований специального законодательства о туризме, во-вторых, расширит круг правоотношений по реализации туристских услуг, к которым применяются нацеленные на защиту туриста нормы Закона как акта специального законодательства в сфере туризма. Как следствие, использование опыта английского законодательства в данном направлении будет способствовать более эффективной защите прав потребителей туристских услуг.

Литература:

1. Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 (SI 1992/3288) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/ukSI/1992/3288/contents/made?text=travel%20contract#match-1>
2. «The Package Travel Regulations. Question and Answer Guidance for Organisers and Retailers» DTI, November 2006], URN 06/1640 / GOV.UK. // URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417823/bis-06-1640-package-travel-regulations-question-and-answer-guidance-for-organisers-and-retailers.pdf
3. Association of British Travel Agents Ltd (ABTA) v Civil Aviation Authority (CAA) & Anor, Court of Appeal - Administrative Court, January 16, 2006 EWHC 13 / Travel Law Quarterly // URL: http://travellawquarterly.co.uk/index.php/material_articles/view/abta_v_caa1/

4. Власов А.А. Российское правосудие и проблемы судебной защиты прав человека и гражданина // Вестник РГТЭУ. 2009. №7 (34).
5. Гражданское и торговое право зарубежных государств / Под ред. Е.А. Васильева, А.С. Комарова: В 2 т. Т. 1. М., 2008.
6. Grant, David & J. Mason, Stephen. Holiday law. 5th ed. L.: Sweet & Maxwell, 2012.
7. Katherine Deal. Surprise package // New Law Journal. 2012. N 7501.
8. Дубинчин А.А. Английское контрактное право: практическое пособие для российского юриста: заключение договора. М., 2010.
9. Поездки иностранных граждан в Россию и российских граждан за границу по целям / Россия в цифрах - 2015 г. / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/10-11.htm
10. Розничная торговля, услуги населению, туризм / Предпринимательство / Официальная статистика / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.gks.ru/free_doc/new_site/business/torg/tur/4-1.xlsx
11. Розничная торговля, услуги населению, туризм / Предпринимательство / Официальная статистика / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.gks.ru/free_doc/new_site/business/torg/tur/5-1-1.xlsx
12. Романов А.К. Правовая система Англии. М., 2002.
13. Saggerson, Alan. The One Thing Needful: The Association of British Travel Agents Ltd. v Civil Aviation Authority [2006] EWCA Civ 1299 (Chadwick LJ)' (ITLJ, December 2006)] / 1 Chancery Lane // URL: 1chancerylane.com/download/MzI4
14. Titshall v Qwerty Travel LTD, Court of Appeal, Civil Division, December 15, 2011] EWCA Civ 1569 / British and Irish Legal Information Institute // URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/1569.html>
15. Число выездных туристских поездок / Россия в цифрах - 2016 г. / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.gks.ru/bgd/regl/b16_11/IssWWW.exe/Stg/d01/10-12.doc
16. Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Субъективные права, свободы и законные интересы как самостоятельные объекты охраны и защиты // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1.

THE PARTICULARITIES OF APPLICATION OF THE SPECIAL TOURISM LEGISLATION IN ENGLAND

Introduction: The article is devoted to the special aspects of «Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 (SI 1992/3288) as a basic act of special legislation regulating civil law relations within the touristic sphere in England. The author examined the scope of the these Regulations and the delimitation of the legal relationships falling within these Regulations and of the legal relationships being outside the scope of these Regulations regulated by the general rules of contract law. For these purposes, the concept and indicia of «package» as a key definition, which determines the scope of these Regulations, were analyzed.

Materials and Methods: general and specific scientific methods of cognition are used to examine the research object, namely formal-legal and logical analysis and comparative-legal approach. The author analyzes the statute and case law of England in the touristic sphere as well as the works of the English legal academics in this field.

Results: Following the results of the analysis of relevant legal provisions and their practical application the author comes to the conclusion that in some aspects the definition of «package» is better in comparison with the definition of «touristic product» in terms of Russian legislation. First of all, this advantage is that it is not necessary to combine both transport and accommodation for creating «package» as opposed to «touristic product». Due to this fact, the definition of «package» is wider than the definition of «touristic product» and thereby legal defense may be provided to the extended number of persons. At the same time several law problems were exposed connected with the application and interpretation of relevant legal rules.

Discussion and Conclusions: In order to improve the legal protection in the touristic sphere in Russia the author proposes that the successful practices of English legislators should be introduced in this country and the concept of «touristic product» should be extended.

Polina Barabanova,
Research Student, Department of Private
International and Civil Law, MGIMO-

University under the MFA of Russia;
Executive for legal services of BLS CUSTOS
GROUP, LLC.

Ключевые слова:

комплексный туризм, общая цена,
«предварительно подготовленное
сочетание», туристские услуги, Англия.

Keywords:

package travel, inclusive price, pre-arranged
combination, touristic services, England.

References:

1. Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 (SI 1992/3288) // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1992/3288/contents/made?text=travel%20contract#match-1>
2. «The Package Travel Regulations. Question and Answer Guidance for Organisers and Retailers» DTI, November 2006, URN 06/1640 / GOV.UK // URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417823/bis-06-1640-package-travel-regulations-question-and-answer-guidance-for-organisers-and-retailers.pdf
3. Association of British Travel Agents Ltd (ABTA) v Civil Aviation Authority (CAA) & Anor, Court of Appeal - Administrative Court, January 16, 2006, [2006] EWHC 13 / Travel Law Quarterly // URL: http://travellawquarterly.co.uk/index.php/material_articles/view/abta_v_caa1/
4. A.A. Vlasov. Rossijskoe pravosudie i problemy sudebnoj zashhity prav cheloveka i grazhdanina [The Russian justice and the problems of the judicial remedy of man and of the citizen] // Vestnik RGTEU [Bulletin of Russian State University of Trade and Economics]. 2009. № 7 (34).
5. Grazhdanskoe i trgovoe pravo zarubezhnyh gosudarstv [Civil and trade law of foreign countries] / Pod red. E.A. Vasil'eva, A.S. Komarova: V 2 t. T. 1. [Under the editorship of E. A. Vasileva, A. S. Komarova: In 2 t. T. 1.] M., 2008.
6. Grant, David & J. Mason, Stephen. Holiday law. 5th ed. L.: Sweet & Maxwell, 2012.
7. Deal, Katherine. Surprise package // New Law Journal. 2012. № 7501.
8. Dubinchin A.A. Anglijskoe kontraktnoe pravo: prakticheskoe posobie dlja rossijskogo jurista: zakljuchenie dogovora [English contract law: a practical guide for Russian lawyers: the conclusion of the contract]. M, 2010.
9. Poezdki inostrannyh grazhdan v Rossiju i rossijskih grazhdan za granicu po celjam [Foreign citizens' trips to Russia and Russian citizens' trips abroad according to purpose] / Rossija v cifrah - 2015 g. [Russia in figures - 2015] / Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki [Federal state statistics service] // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/10-11.htm
10. Roznichnaja trgovlja, uslugi naseleniju, turizm [Retailing, consumer services, tourism] / Predprinimatel'stvo [Business activity] / Oficial'naja statistika [The official statistics] / Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki [Federal state statistics service] // URL: www.gks.ru/free_doc/new_site/business/torg/tur/4-1.xlsx
11. Roznichnaja trgovlja, uslugi naseleniju, turizm [Retailing, consumer services, tourism] / Predprinimatel'stvo [Business activity] / Oficial'naja statistika [The official statistics] / Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki [Federal state statistics service] // URL: www.gks.ru/free_doc/new_site/business/torg/tur/5-1-1.xlsx
12. Romanov A.K. Pravovaja sistema Anglii [The Legal system of England: study guide]. M., 2002.
13. Saggerson, Alan. The One Thing Needful: The Association of British Travel Agents Ltd. v Civil Aviation Authority [2006] EWCA Civ 1299 (Chadwick LJ) (ITLJ, December 2006) / 1 Chancery Lane // URL: 1chancerylane.com/download/MzI4
14. Titshall v Qwerty Travel LTD, Court of Appeal, Civil Division, December 15, 2011, [2011] EWCA Civ 1569 / British and Irish Legal Information Institute // URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/1569.html>
15. Chislo vyezdnyh turistskih poezdok [The number of the international tours] / Rossija v cifrah - 2015 g. [Russia in figures - 2015] / Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki [Federal state statistics service] // URL: www.gks.ru/bgd/regl/b16_11/IssWWW.exe/Stg/d01/10-12.doc
16. Mal'ko A.V., Subochev V.V., SHeriev A.M. Cub»ektivnye prava, svobody i zakonnye interesy kak samostoyatel'nye ob»ekty ohrany i zashchity [Subjective rights, freedoms and legitimate interests as separate objects of security and protection] // Pravovaya politika i pravovaya zhizn' [Legal policy and legal life]. 2008. № 1.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОГЛАШЕНИЯХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА О СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛЕ

Анастасия Макаренко*

Введение. В статье представлен обзор регулирования инвестиционной деятельности в соглашениях Европейского Союза о свободной торговле. Инвестиционная деятельность имеет большое значение для Европейского Союза, поскольку она способствует развитию и конкурентоспособности европейских предприятий. До недавнего времени вопросы, связанные с инвестициями, не включались в соглашения ЕС о свободной торговле и регулировались на основе международных договоров государств-членов. Однако после вступления в силу Лиссабонского договора и предоставления ЕС права принятия решений в сфере инвестиционной политики, являющейся частью общей торговой политики Союза, ситуация изменилась. Соглашения о торговле стали одним из основных инструментов регулирования инвестиционных связей Европейского Союза с третьими странами. Автор рассматривает, какие режимы и гарантии могут предусматриваться Европейским Союзом в таких соглашениях в отношении внешних инвесторов и инвестиций. В статье приведен анализ инвестиционных положений в нескольких соглашениях ЕС, заключенных им с третьими странами. Кроме того, автор уделяет внимание вопросу разрешения споров между инвесторами и государствами в соглашениях ЕС о свободной торговле, в частности, новому механизму в контексте двух торговых соглашений Европейского Союза: Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства с США и Всеобъемлющего торгового-экономического соглашения с Канадой.

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

Результаты исследования. В результате проведенного анализа выявлено, что на протяжении долгого периода времени соглашения Европейского Союза о свободной торговле с третьими странами не содержали в себе механизмов защиты иностранных инвестиций. Такой механизм предложен в нескольких соглашениях, принятых после 2010 года, в том числе, Всеобъемлющем экономическо-торговом соглашении, заключенном между ЕС и Канадой в октябре 2016 года. Он представляет собой принципиально новый подход к разрешению инвестиционных споров между сторонами, при котором для этого будет создана особая система инвестиционных судов вместо существующего в настоящее время механизма арбитража «инвестор-государство». Новая система предоставляет ряд инноваций, в том числе, введение апелляционной инстанции, процедуры медиации, порядка выбора судей, среди которых будут граждане обеих сторон по соглашению. Система инвестиционных судов имеет

* Макаренко Анастасия Кирилловна, аспирантка кафедры европейского права МГИМО МИД России.

как преимущества, так и недостатки, которые, прежде всего, связаны с предоставлением инвесторам более широких полномочий в данном вопросе.

Обсуждение и заключения. Обосновано применение нового механизма разрешения инвестиционных споров в соглашениях ЕС о свободной торговле; проанализированы его основные преимущества и недостатки; обоснована возможность включения такой системы в последующие двухсторонние или многосторонние торговые соглашения, в том числе, о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве между ЕС и США.

Введение

В течение следующих десяти-пятнадцати лет 90% мирового спроса будет генерироваться за пределами Европы [11]. Европейскому Союзу очень важно выгодно использовать этот потенциал для экономического роста посредством открытия для европейских предприятий новых рынков в третьих странах. Одним из ключевых способов достижения этой цели является заключение ЕС двусторонних и многосторонних соглашений о свободной торговле.

Соглашения о свободной торговле – это договоры, заключаемые двумя или более странами или группами стран, которые имеют целью создание такого правового режима, при котором в торговле товарами и услугами между ними отменяются или сокращаются таможенные тарифы, импортные квоты, экспортные ограничения и иные торговые барьеры. Тем самым создаются более благоприятные условия двусторонней или, соответственно, многосторонней торговли. Кроме того, такие соглашения заключаются в целях содействия экономической интеграции и расширения возможностей для граждан и участников рынка.

Изначально соглашения Европейского Союза о свободной торговле касались исключительно устранения таможенных тарифов и нетарифных барьеров в международной торговле. Однако постепенно сфера их действия расширялась, охватывая все большее количество вопросов, так или иначе связанных с торговыми отношениями между ЕС и третьими странами. Одним из таких вопросов является регулирование прямых иностранных инвестиций.

Инвестиционная деятельность имеет большое значение для Европейского Союза. ЕС занимает лидирующее место в мире по зарубежным прямым инвестициям. В 2011 году в ЕС было привлечено порядка 225 млрд. евро инвестиций из всех стран

мира. К 2010 году внешний капитал от прямых иностранных вложений составил 4,2 млрд. евро (26,4% общемирового рынка) по сравнению с внутренним капиталом в ЕС в 3 млрд. евро (19,7% от общего объема) [12].

Внешние инвестиции в ЕС оказывают положительное влияние на конкурентоспособность европейских предприятий, в частности, за счет более высокого уровня производительности. Кроме того, инвестиции способствуют созданию рабочих мест, оптимизации распределения ресурсов, передаче технологий и навыков, повышению конкуренции и росту торговли. Это объясняет, почему страны ЕС предпринимают значительные усилия по привлечению иностранных инвестиций.

Исследование

Важно отметить, что основой международной системы инвестиционных отношений являются двусторонние инвестиционные договоры (здесь и далее – ДИД). Их количество постоянно увеличивается и, по данным Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), на 2013 год их общее количество достигло 2816 [10].

Как правило, нормы ДИД предоставляют иностранным инвесторам четыре группы гарантий. Во-первых, это гарантии касательно обеспечения национального режима и режима наибольшего благоприятствования, исключающие применение мер дискриминационного характера, которые могли бы препятствовать управлению и распоряжению инвестициями. Во-вторых, защита инвестиций от экспроприации и мер, имеющих эквивалентный эффект, за исключением случаев, когда такие меры принимаются в общественных интересах в установленном законодательством порядке, не являются дискриминационными и сопровождаются выплатой быстрой, адекватной и эффективной компенса-

ции. В-третьих, гарантии справедливого и равноправного отношения к инвестициям, их полной защиты и безопасности. В-четвертых, инвесторам гарантируется беспрепятственный перевод связанных с инвестициями платежей за границу. ДИД также могут содержать «зонтичную оговорку» (обязательство принимающего государства выполнять любые обязательства, которые оно может иметь в отношении инвестиции) или запрет на установление для инвестора особых обязательств, например, использовать в производстве продукции определенный процент местного сырья.

До вступления в силу Лиссабонского договора зарубежные инвестиции как одно из направлений политики ЕС входили в компетенцию одновременно как Союза, так и государств-членов. Преследуя цель либерализации прямых иностранных инвестиций, Европейский Союз стремился реализовывать ее посредством заключения торговых соглашений со странами, не входящими в ЕС, в то время как государства-члены прикладывали усилия по обеспечению защиты инвестиционных потоков на своих территориях. Лиссабонский договор изменил ситуацию, предоставив ЕС право принятия решений по всем аспектам инвестиционного процесса для обеспечения единства инвестиционной политики в рамках ЕС, являющейся частью общей торговой политики Союза.

В настоящее время европейская практика регулирования инвестиций характеризуется принципом свободного движения капитала. Свободное движение капитала в странах Европейского Союза дает партнерам экономические преимущества благодаря рациональному размещению капиталов в рамках ЕС, стимулирует свободную деятельность компаний в сфере финансовых услуг. Инвестиционная политика ЕС направлена, главным образом, на предоставление инвесторам доступа на рынок ЕС, а также на обеспечение правовой определенности и стабильной, предсказуемой, справедливой и должным образом регулируемой среды, в которой они могли бы осуществлять свою деятельность.

Инвестиционные соглашения предназначены для налаживания инвестиционных связей между двумя странами. С одной стороны, они предоставляют права и гарантии инвестициям, инвесторам и их бизнесу в стране-реципиенте, стороне по соглашению. С другой, гарантируют зарубежным инвесторам справедливое, равноправное

и недискриминационное отношение к их правам и обязанностям, а также защиту от незаконного лишения инвесторов их собственности в принимающем государстве.

Соглашения могут предусматривать различные режимы для иностранных инвестиций: национальный режим, режим наибольшего благоприятствования или режим минимальных гарантий. Национальный режим основывается на национальном законодательстве страны-реципиента, режим наибольшего благоприятствования и режим минимальных гарантий - на национальном законодательстве и международных соглашениях, заключенных такой страной.

Соглашения о свободной торговле, заключаемые ЕС, как правило, не предусматривают механизмов защиты иностранных инвестиций. Так, например, раздел «Учреждение» соглашений ЕС о зоне свободной торговли с Южной Кореей, Колумбией и Перу, а также соглашений об ассоциации с Грузией, Молдовой и Украиной содержат положения о национальном режиме и режиме наибольшего благоприятствования, но не охватывают механизмы защиты инвестиций и не включают в себя нормы о справедливом и равноправном отношении, экспроприации и рассмотрении инвестиционных споров. Подобным образом соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и странами СНГ содержат лишь норму о том, что сотрудничество сторон направлено на создание благоприятного инвестиционного климата и может быть реализовано путем заключения ДИД, а также соглашений об избежании двойного налогообложения, обмене информацией об инвестиционных возможностях, законодательстве и административной практике в области инвестиций.

В настоящее время ЕС ведет переговоры по заключению нескольких межрегиональных торговых соглашений, содержащих положения об инвестициях, в том числе Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП) с США и соглашения о зоне свободной торговли (здесь и далее – ЗСТ) с Сингапуром, а также соглашений с Индией, Японией, Вьетнамом, Таиландом и Канадой. Кроме того, ЕС нацелен на заключение соглашений, которые были бы целиком направлены исключительно на регулирование инвестиций. В настоящее время Европейский Союз ведет переговоры по таким соглашениям с двумя странами - Китаем и Мьянмой.

Анализ текста соглашения между ЕС и Канадой, а также проекта текста соглашения о ЗСТ с Сингапуром, опубликованных договаривающимися государствами, приводит к выводу о том, что эти документы базируются на подходе, использованном в Североамериканском соглашении о свободной торговле (НАФТА) [13]. Главы о защите инвестиций обоих договоров (43 и 33 статьи соответственно) достаточно детально подтверждают право государства-реципиента предпринимать недискриминационные регуляторные меры, направленные на реализацию легитимных функций государства, и ограничивают обязательство предоставления «полной защиты и безопасности» вопросами физической безопасности, а «справедливое и равноправное отношение» – минимальным стандартом в соответствии с международно-правовым обычаем [6] [9].

Одним из ключевых вопросов регулирования иностранных инвестиций в соглашениях ЕС о свободной торговле с третьими странами является разрешение споров между государствами и иностранными инвесторами. Для этого был разработан специальный механизм арбитража «инвестор-государство», который с 1960-х годов стали включать в торговые и инвестиционные соглашения, с тем чтобы обеспечить защиту государствами своих обязательств по взаимной защите инвестиций. В соглашениях закреплялись определенные нормы в отношении того, каким образом необходимо рассматривать иностранных инвесторов, осуществляющих свою деятельность на территории другой стороны, что включало в себя отсутствие любых форм дискриминации, справедливое обращение, компенсации в случае экспроприации и свободный перевод средств инвестором. При такой системе, если инвестор считает, что данные нормы были нарушены, он может обратиться с иском в специализированный арбитражный суд. При этом арбитры в такой системе выбираются инвестором и государством-ответчиком в каждом конкретном случае.

Механизм арбитража «инвестор-государство» применяется во многих действующих торговых соглашениях Европейского Союза. Однако последнее десятилетие было отмечено ростом числа спорных дел, возбужденных корпорациями против государств, в которых арбитражные трибуналы толковали и применяли право ЕС, несмотря на возражения со стороны Европейской Комиссии [8].

Ввиду непрекращающейся озабоченности общественности по поводу включения механизма арбитража «инвестор-государство» в соглашения о свободной торговле с США и Канадой, комиссар по вопросам торговли Сесилия Мальстрем вынесла предложение о предоставлении больших прав инвесторам, а также о пересмотре системы разрешения инвестиционных споров. «Мандат, который выдали мне страны-члены, заключается в том, чтобы попытаться применить эту новую систему в рамках ТТИП и всех будущих аналогичных соглашений, пока мы не создадим постоянного многостороннего суда», – заявила Мальстрём [14]. Новый механизм был разработан в достаточно сжатый срок, и 15 сентября 2015 года на сайте Европейской Комиссии был обнародован проект главы соглашения о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве, посвященной регулированию инвестиций, в которую были включены положения о системе инвестиционных судов.

Согласно плану, разработанному ЕС, который должен быть ратифицирован национальными правительствами европейских стран и Европейским парламентом [2], существовавшая ранее система арбитража «инвестор-государство» будет заменена новой инвестиционной судебной системой по образцу других постоянно действующих международных судов, таких как, например, Международный суд в Гааге. Новая система более схожа с традиционными судами, в которых судьи, отвечающие определенным требованиям, назначаются на постоянной основе. Кроме того, имеет место апелляционная инстанция.

В отличие от арбитража «инвестор-государство», судьям в рамках новой системы инвестиционных судов не будет разрешено выступать в качестве адвокатов компаний по другим делам. Это может позволить избежать конфликта интересов, в том случае, когда адвокаты, выступающие за определенную компанию в одном деле, позже участвуют в качестве судей в процессе по другому делу, в которое вовлечена та же самая компания. Новая система будет включать в себя апелляционный суд. Предполагается, что апелляционный механизм сможет исправлять правовые ошибки – то, что сейчас невозможно в рамках старой судебной системы. Европейская Комиссия считает, что это будет способствовать непротиворечивому и однозначному толкованию инвестиционных вопросов в ТТИП,

что опять же является проблемой для арбитража «инвестор-государство».

Еще одним ключевым моментом новой системы инвестиционных судов является то, что компании будут обязаны выбирать между национальной судебной системой и международными инвестиционными судами, для того чтобы предотвратить существующую в настоящее время ситуацию, при которой инвесторы зачастую используют систему арбитража «инвестор-государство», чтобы обойти принятие неблагоприятных для них решений национальных судов. Тем не менее, они не будут обязаны обращаться в национальные суды в первую очередь и, таким образом, все же могут выбирать ту систему, которая более выгодна для них в каждом конкретном случае.

В своем проекте Европейский Союз четко обозначает, что предложенная им система разрешения споров в соглашении между ЕС и США будет основываться на новой системе инвестиционного суда, четких правилах для судей и инновационных процедурах. Система судов будет включать в себя инвестиционный суд первой инстанции, состоящий из 15 судей (5 граждан ЕС, 5 граждан США, 5 граждан третьих государств), и апелляционный суд, состоящий из 6 судей (2 граждан ЕС, 2 граждан США и 2 граждан третьих государств). Председателем суда во всех случаях будет являться представитель третьей страны. Все судьи будут назначаться на должность европейскими и американскими властями публично для рассмотрения каждого конкретного случая, чтобы гарантировать их независимость [2].

Все судьи будут обязаны обладать квалификацией, сопоставимой с той, которая должна быть у судей международных судов, таких, как например, Международный Суд ООН, или у высших судебных должностей в своих странах.

Что касается инновационных процедур, к ним проект относит новый механизм посредничества (медиации), для того чтобы способствовать разрешению споров по соглашению сторон и избежать процесса, сжатые сроки (спору будут разрешаться в течение двух лет, включая апелляционную инстанцию), а также конкретные положения для облегчения доступа к нему для средних и малых предприятий, включая ограниченный размер процессуальных издержек, которые должны будут выплатить малые и средние предприятия в случае, если проиграют дело, и возможность подать иск единоличному судье,

для того чтобы дело было рассмотрено быстрее.

Европейский Союз уже добился введения новой системы в соглашениях о свободной торговле с такими странами, как Сингапур, Вьетнам и Канада. В данном контексте, безусловно, наиболее важное значение имеет именно соглашение с Канадой, которое может оказать влияние на последующее заключение ТТИП.

Оно было подписано еще в 2014 году, но тогда в нем была сохранена система инвестора-государства арбитража, так как одной из главных причин оппозиции против соглашения, как среди общественности, так и экспертов по правовым вопросам было мнение, что процедуры защиты инвестиций дают много возможностей компаниям, чтобы судиться против государств. Однако после продолжительных переговоров сторон 29 января 2016 года Европейская Комиссия объявила о том, что ЕС удалось достичь договоренности с Канадой о том, что соглашение будет частично изменено и закреплена в нем первоначально система разрешения споров будет заменена на новую, при которой будет создана специальная система инвестиционных судов. Комиссар по торговле Сесилия Мальстрем после достижения договоренности по новой системе заявила: «Всеобъемлющее торгово-экономическое соглашение берет на вооружение наш новый подход к урегулированию споров. Создавая систему по принципу международного суда, эти изменения дают гражданам уверенность в честных и объективных судебных решениях. Можно твердо говорить о том, что мы удовлетворили ожидания как стран-членов, так и Европейского Парламента» [3].

Результаты исследования

Предполагается, что включение нового механизма в соглашение с Канадой будет способствовать продвижению в переговорах по данному вопросу с Соединенными Штатами. Проект, который был представлен Европейской Комиссией как «внутренний документ Европейского Союза», еще будет обсуждаться с членами Совета и Европейского парламента. Однако на сегодняшний день американская сторона настаивает на том, чтобы оставить для ТТИП прежнюю систему без существенных изменений.

Можно отметить следующие преимущества новой системы, которые учитывает в своих официальных документах европейская сторона [3]:

1) Арбитражный процесс будет более прозрачным, слушания будут публичными, заинтересованным третьим сторонам будет предоставлена возможность участия в разбирательстве;

2) Будет запрещен «forum-shopping» – те случаи, при которых инвестор намеренно обращается в суд, в котором у него больше возможностей выиграть дело;

3) Необоснованные претензии рассматриваться не будут;

4) Будет поддерживаться четкое различие между международным и национальным правом.

Тем не менее, проект подвергается большому количеству критики как с европейской, так и с американской стороны. Так, например, Торговая палата США, которая представляет интересы американских компаний, опубликовала заявление с достаточно резкой критикой в адрес предложения ЕС: «В США бизнес-сообщество ни в коем случае не поддерживает текущее предложение ЕС», – заявила вице-президент по европейским делам Торговой палаты США Марджори Чорлинс. «Реформы, которые были предприняты в последние годы в США в его инвестиционных соглашениях, являются намного более прогрессивными, и именно они могли бы считаться отправной точкой для переговоров с ЕС по такому важному вопросу» [7].

Проект ЕС не учитывает тот факт, что новая инвестиционная система позволит расширить права инвесторов, так как предоставит защиту для всех инвестиций США в ЕС. В настоящий момент лишь 8 процентов американских компаний защищены через двусторонние соглашения посредством системы инвестора-государства арбитража [5]. Проект может привести к тому, что на правительства государств-членов чаще будут подавать в суд.

Кроме того, необходимо отметить, что последний проект Европейской Комиссии не учитывает мнения 145 тысяч респондентов, которые были опрошены ей в рамках процедуры консультации и которые считают, что данная система не является необхо-

димой для таких государств, как США и ЕС, у которых есть устойчивые и справедливые законодательство и судебная система [4]. После данной консультации Европейская Комиссия заявила о том, что данный проект будет переработан, однако оставила без внимания главное опасение граждан ЕС: тот факт, что иностранные инвесторы будут иметь доступ к специальным судам, которые действуют вне рамок национальной правовой системы [1].

Заключение

Таким образом, несмотря на представленные Европейским Союзом преимущества новой системы инвестиционных судов, к которым он относит ее демократичность и прозрачность, проект Европейской Комиссии не отвечает требованиям граждан США и самого ЕС. Неспособность сторон прийти к соглашению по данному вопросу на настоящий момент является одним из тех препятствий для продолжения переговоров по заключению ТТИП, о которых заявили в конце августа 2016 года официальные представители Франции и Германии.

Тем не менее, существуют положительные перспективы в разрешении данного вопроса. Так, необходимо отметить, что в начале сентября 2016 года Европейская Комиссия выступила с предложением признать временно вступившим в силу Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение между Европейским Союзом и Канадой, не дожидаясь его ратификации парламентами стран-членов Союза [15]. Решение об этом было окончательно принято в ходе саммита ЕС-Канада в октябре 2016 года, вместе с тем вступили в силу, в том числе, нормы соглашения, регулирующие новую систему инвестиционных судов. Принимая во внимание, что ВЭТС рассматривается в качестве аналога соглашения между ЕС и США, это могло бы стать новым стимулом для сторон ТТИП, чтобы предпринять усилия по согласованию вопроса о разрешении инвестиционных споров и продолжить переговоры по созданию крупнейшей в мире зоны свободной торговли.

Литература:

1. European Commission Concept paper «Investment in TTIP and beyond – the path for reform. Enhancing the right to regulate and moving from current ad hoc arbitration towards an Investment Court», published on 5 May 2015.

2. European Commission draft text TTIP-investment. Transatlantic Trade and Investment Partnership: trade in services, investment and e-commerce.
3. European Commission Investment Court System press-release of 16.09.2015: «Commission proposes new Investment Court System for TTIP and other EU trade and investment negotiations».
4. European Commission staff working document. Report Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP). Brussels, 13.1.2015 (2015) 3 final.
5. ISDC: What's in a name? // CBA-ABC National magazine, № 5, September, 2015.
6. Бирюкова О.В. Модели участия стран в региональных торговых соглашениях в области услуг // Российский внешнеэкономический вестник. № 4. 2014.
7. Интервью с вице-президентом по европейским делам Торговой палаты США // Сайт Торговой палаты США. 25.02.2016.
8. Исполинов А. Европейский Союз и реформа инвестарбитража: вынужденная жертва или дымовая завеса? // Закон.ру. № 4. 2015.
9. Консолидированный текст Всеобъемлющего торгово-экономического соглашения // Официальный сайт Директората по торговле Европейской комиссии.
10. Натов Н.А. Европейский Союз и иностранные инвестиции: некоторые вопросы, возникшие после принятия ЕС новой Директивы от 12.12.2012 г. // Чешский ежегодник по международному праву «Способы регулирования внешней торговли». часть IV, 2013 год.
11. Никитин В.В. Трансграничные инвестиционные договоры в США. Адаптация Россией правового регулирования // Инновации и инвестиции, №1, 2014 год.
12. Сайт Генерального Директората по торговле Европейской Комиссии.
13. Сайт статистической службы ЕС Евростат.
14. Текст Североамериканского соглашения о свободной торговле // Официальный сайт НАФТА.
15. Франц Д., Забродин А. ЕС идет на американский рынок через Канаду: Новый судебный механизм открывает Европе двери в свободную торговлю // Независимая газета. 02.03.2016.
16. Юнкер призвал страны Евросоюза поддержать пакт о ЗСТ с Канадой // Сайт РИА-Новости. 04.09.2016.
17. Сардарян Г.Т. Влияние органов ЕС на процесс регионализации в Итальянской республике // Право и управление. XXI век. 2014. № 2.
18. Субочев В.В. Законные интересы и принципы права: аспекты взаимосвязи // Философия права. 2007. № 2.
19. Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Субъективные права, свободы и законные интересы как самостоятельные объекты охраны и защиты // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1.

INVESTMENT REGULATION IN THE EUROPEAN UNION FREE TRADE AGREEMENTS

Introduction: The article presents a review of investment regulation in the European Union free trade agreements. Investment is of great importance for the European Union as it contributes to the development and competitiveness of European enterprises. Until recently, issues related to investment, were not included in the EU free trade agreements, being regulated on the international level. However, the situation has changed after the Lisbon Treaty entered into force and the EU was given the right to make decisions in the field of investment policy, which is part of its commercial policy. The free trade agreements have become a major tool for the regulation of investment relations of the European Union with third countries. The author examines which regimes and guarantees can be provided by the European Union in such agreements in relation to foreign investors and investments.

The article presents the analysis of investment provisions in several EU agreements concluded with third countries. Moreover, the author deals with the issue of settlement of disputes between investors and States in the EU free trade agreements, in particular, with the new mechanism in the context of two trade agreements of the European Union: Transatlantic Trade and Investment Partnership with the US and Comprehensive Economic and Trade Agreement with Canada.

Materials and methods: the methodological basis of the research consists of general scientific and special methods of cognition of legal phenomena and processes in the field of international trade law: the method of systemic structural analysis; method of synthesis of the socio-legal phenomena; the comparative legal method, formal logical method; statistical method.

Results: the analysis reveals that for a long period of time the agreements of the European Union on free trade with third countries did not contain mechanisms for the protection of foreign investments. Such a mechanism is proposed in several agreements made after 2010, including the Comprehensive Economic and Trade Agreement concluded between the EU and Canada in October 2016. It represents a fundamentally new approach to the resolution of investment disputes between parties in which the special system of investment courts instead of the current mechanism of «investor-to-state» dispute settlement. The new system provides a number of innovations, including the introduction of appellate court and mediation, selection of judges, among whom there will be citizens of both parties to the agreement.

This new system has both advantages and disadvantages, which are primarily associated with providing investors with broader powers in this matter.

Discussion and Conclusions: the use of a new mechanism of investment dispute settlement in EU agreements on free trade is substantiated; its main advantages and disadvantages are analyzed; the possibility of incorporating such systems in subsequent bilateral or multilateral trade agreements, including the Transatlantic trade and investment partnership between the EU and the USA is discussed and substantiated.

Anastasia Makarenko, Research Student,
Department of European Law, MGIMO-
University under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

Европейский Союз, США, Канада, Соглашение о трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве, Всеобъемлющее торгово-экономическое соглашение, соглашения о свободной торговле, иностранные инвестиции, механизм арбитража «инвестор-государство», система инвестиционных судов.

Keywords:

European Union, USA, Canada, Transatlantic trade and investment partnership, Comprehensive economic trade agreement, free trade agreements, foreign investments, investor-to-state dispute settlement, investment court system.

References:

1. European Commission Concept paper «Investment in TTIP and beyond – the path for reform. Enhancing the right to regulate and moving from current ad hoc arbitration towards an Investment Court», published on 5 May 2015 .
2. European Commission draft text TTIP-investment. Transatlantic Trade and Investment Partnership: trade in services, investment and e-commerce.
3. European Commission Investment Court System press-release of 16.09.2015: «Commission proposes new Investment Court System for TTIP and other EU trade and investment negotiations».
4. European Commission staff working document. Report Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP). Brussels, 13.1.2015 (2015) 3 final.
5. ISDC: What's in a name? // CBA-ABC National magazine, №5, September, 2015.
6. Biryukova O.V. Modeli uchastiya stran v regional'nyh torgovyh soglasheniyah v oblasti uslug [Models of participation of countries in regional trade agreements in the field of services] // Rossijskij vneshneekonomicheskij vestnik [Russian foreign gazette]. № 4. 2014.
7. Interview with the vice-president for European affairs at the US Chamber of Commerce // Official web-site of the US Chamber of commerce. 25.02.2016.
8. Ispolinov A. Evropejskij Soyuz i reforma investarbitrazha: vyzhdeniya zhertva ili dymovaya zavesa? [The European Union and the reform of the investment arbitration: a necessary sacrifice or a smokescreen?] // Zakon.ru [Zakon.ru]. 2015.
9. Consolidated text of the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement // Official web-site of the Directorate General for Trade of the European Commission.
10. Natov N.A. Evropejskij Soyuz i inostrannye investicii: nekotorye voprosy, vznikshie posle prinyatiya ES novoj Direktivy ot 12.12.2012 g. [The European Union and foreign investment: some questions after the adoption of the new EU Directive of 12.12.2012] // Cheshskij ezhegodnik po mezhdunarodnomu pravu «Sposoby regulirovaniya vneshnej torgovli» [Czech Yearbook of International Law «Methods of regulation of foreign trade»]. Part IV. 2013.

11. Nikitin V.V. Transgranichnye investicionnye dogovory v SSHA. Adaptaciya Rossiej pravovogo regulirovaniya [Transfrontier Investment Contracts. Russia's Adaptation of Legal Regulation] // Innovacii i investicii [Innovation and Investment]. № 1. 2014.
12. Official web-site of the Directorate General for Trade of the European Commission.
13. Eurostat statistics official web-site.
14. Text of the North American Free Trade Agreement // Official web-site of NAFTA.
15. Franc D., Zabrodin A. ES idet naamerikanskij rynek cherez Kanadu: Novyj sudebnyj mekhanizm otkryvaet Evrope dveri v svobodnyuyu trgovlyu [The EU goes to the US market across Canada: A new judicial mechanism opens the door to free trade for Europe] // Nezavisimaya gazeta [Independent newspaper]. 02.03.2016.
16. Yunker prizval strany Evrosoyuza podderzhat' pakt o ZST s Kanadoj [Juncker called for the EU countries to support the FTA pact with Canada] // RIA-Novosti [RIA-Novosti]. 04.09.2016.
17. Sardaryan G. Vliyanie organov ES na process regionalizacii v Italyanskoi respublike [Influence of EU bodies on the process of regionalization in Italian republic] // Pravo i upravlenie. XXI vek. [Law and administration. XXI century]. 2014. № 2.
18. Subochev V.V. Zakonnye interesy i principy prava: aspekty vzaimosvyazi [Legitimate interests and principles of law: issues of interrelation] // Filosofiya prava [Philosophy of Law]. 2007. № 2.
19. Mal'ko A.V., Subochev V.V., SHERIEV A.M. Sub'ektivnye prava, svobody i zakonnye interesy kak samostoyatel'nye ob'ekty ohrany i zashchity [Subjective rights, freedoms and legitimate interests as separate objects of security and protection] // Pravovaya politika i pravovaya zhizn' [Legal policy and legal life]. 2008. № 1.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Агван Мкоян*

В магистратуре факультета государственного управления состоялось заседание «за круглым столом», тема которого «Государственная стратегия противодействия коррупции: отечественный и зарубежный опыт». Состоявшееся научное мероприятие стало органическим продолжением предыдущей научной дискуссии, посвященной более широкой проблеме – нравственным основам государственной службы и государственного управления. В обсуждении поставленных вопросов приняли участие студенты магистратуры дневной и вечерней формы обучения, аспиранты и молодые преподаватели МГИМО МИД России. Предметом обсуждения стали вопросы сущности коррупции и ее негативных проявлений в различных сферах жизнедеятельности современного общества, особенностей различных антикоррупционных стратегий, правовых основ национальной антикоррупционной политики, правовых и организационных механизмов международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции. Немало внимания выступающие уделили анализу зарубежного опыта борьбы с коррупцией, принципам, формам, средствам и методам эффективного противодействия коррупции. Особенно принципам научности, законности, системности, стратегической уверенности, эффективности, а также практике реализации нравственных принципов как основы эффективной антикоррупционной деятельности. Естественно, что рефреном звучала мысль о том, что основой эффективной системы противодействия коррупции является принцип правовой законности, тесной связи с обществом и институтами гражданской саморегуляции, повышение значимости средств массовой информации. В качестве итоговых обобщений можно считать следующие выводы участников круглого стола: коррупция – предмет особого внимания современного государства; коррупция представляет собой хорошо законспирированный, саморегулируемый, взаимовыгодный обмен материально-финансовыми ценностями, услугами и информацией; коррупция в нашей стране стала системным явлением, а значит и борьба с ней должна носить системный характер; сокращение коррупционных потерь является важнейшим фактором и непременным условием перевода страны на путь ускоренного социально-экономического развития, тем более, что коррупция нередко используется как фактор политической борьбы и экономической расправы с конкурентами; полностью искоренить коррупцию невозможно, но максимально снизить её уровень можно и должно. Для нашей страны важно то, что Россия ориентирована на стратегию системно-комплексного противодействия коррупции, ориентированного на нейтрализацию ее основных социально-экономических истоков.

* Мкоян Агван Александрович, студент магистратуры по направлению «Государственное и муниципальное управление».

О коррупции известно многое и сказано о ней немало. Учеными проведен большой объем научно-исследовательских и информационно-аналитических работ, предложено немало интересных проектов прикладной направленности. Политики также не остаются в стороне, признают необходимость серьезной активизации усилий по противодействию коррупции. Причем не в режиме ситуационного, конъюнктурного преходящего, а *перспективно-стратегического, непрерывного с нарастающим итогом* подхода к борьбе с этим крайне опасным социальным злом. Эта мысль прозвучала во вступительном докладе «Трудности и проблемы противодействия коррупции в условиях современной России», с которым выступил доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права **Е.В. Охотский**.

В России коррупция была всегда и всегда создавала немало проблем для государства и общества в целом. Использовались самые разнообразные формы удовлетворения коррупционных appetитов — от льгот чиновникам и предоставления преимуществ бизнесменам до спешной распродажи государственной собственности, от рейдерской приватизации объектов производящего сектора до прямого коррупционного перераспределения бюджетных средств. По бросовым ценам распродавались комбинаты, заводы, парохозяйства и институты, вместо министерств создавались частные концерны, на месте госбанков и госнабов в одночасье появлялись коммерческие финансовые структуры, биржи и торговые дома. Характерной особенностью была конъюнктурность принимаемых мер по противодействию коррупции. И это несмотря на то, что правовая основа борьбы с коррупцией в стране к настоящему времени сформирована достаточно прочная и вполне современная.

Россия ратифицировала большинство международных антикоррупционных конвенций. Приняты необходимые федеральные и региональные законы, утверждена Национальная стратегия и соответствующие национальные планы борьбы с коррупцией. Налажен механизм антикоррупционной экспертизы принимаемых нормативно-правовых актов и декларирования доходов и расходов должностных лиц и служащих аппарата государственного и муниципального управления. Широкими антикоррупционными полномочиями наделены Минюст России, МВД с его Главным

управлением экономической безопасности и противодействия коррупции, МИД России, Генеральная прокуратура, Следственный комитет, ФСБ России, Росфинмониторинг и Счетная палата Российской Федерации. Во всех органах власти созданы советы по вопросам коррупции и преодоления бюрократизма.

Тем не менее, результативность принимаемых мер пока невысокая — материальный ущерб от коррупционной преступности растет, число правонарушений коррупционного характера меньше не становится, объемы рынка коррупционных услуг не уменьшаются [3. С. 5-7]. Сложность проблемы состоит в том, что происходящий по коррупционным схемам обмен материальными ценностями, услугами и конфиденциальной информацией, *наделяет коррупционеров реальной властью*, т.е. реальной возможностью посвоему личному усмотрению регулировать социальные процессы и соответствующим образом воздействовать на сознание и поведение человека. Достаточно привести пример, касающийся, скажем, особых экономических зон (ОЭЗ). С государственной точки зрения, казалось бы, благое и нужное дело. Но на практике не все так гладко и успешно, как может показаться. На создание ОЭЗ израсходовано 186 млрд рублей, но итоговый хозяйственный эффект минимальный. Ряд ОЭЗ превратились в «чёрные дыры», где без какого-либо социального эффекта исчезают миллиарды бюджетных средств. Выручка действующих резидентов ОЭЗ составляет всего 0,2% валового регионального продукта тех субъектов РФ, где они базируются. Зато уголовных, административных и дисциплинарных дел коррупционной тематики возбуждено сотни [9].

Приведенный факт свидетельствует, что коррупция у нас стала привычным, чуть ли не обыденным явлением. С одной стороны, общество понимает пагубность коррупции и негативно ее оценивает, понимает, что *сокращение коррупционных потерь является важнейшим фактором перевода страны на путь ускоренного социально-экономического развития*, а с другой — люди смирились с массовостью коррупционных проявлений и, похоже, кардинально менять ничего не желают. Многими коррупция воспринимается как неотъемлемый атрибут социального бытия, как что-то такое, что вызывает дискомфорт и недовольство, но не поддающееся искоренению в принципе. Поэтому, призывая на словах к борьбе с коррупцией,

люди либо безразличны, либо откровенно саботируют усилия государства в направлении разрушения коррупционных практик. В такой ситуации, как свидетельствует практика, нельзя рассчитывать на победу с помощью одних только политических призывов, административно-дисциплинарных взысканий и даже уголовных репрессий. Главное – это устранение социальных причин коррупции.

Не меньшая трудность реализации национальной антикоррупционной стратегии связана с тем, что коррупция в нашей стране приобрела *системный характер*, стала как бы неотъемлемым элементом политики, государственного и муниципального управления. Существенно осложняет ситуацию и то, что коррупция становится все более изощренной и латентно контролируемой легализованными структурами. Отсюда вывод: антикоррупционная политика, если она рассчитана на успех, должна быть комплексной и хорошо стратегически просчитанной, борьба с коррупцией должна быть непрерывной и вестись в транснациональном масштабе. В условиях глобализации победить коррупцию, замкнувшись национальными границами, невозможно.

Ситуация усугубляется также тем, что коррупция представляет собой хорошо *законспирированный, саморегулируемый, взаимовыгодный обмен* материально-финансовыми ценностями, услугами и информацией. Коррупционные связи носят согласительный характер, отличаются высоким уровнем латентности и труднодоступности. Основная масса коррупционных деяний не регистрируется, а значит, не расследуется, а виновники не наказываются. Результат же известен: бюрократизация власти, тотальная безответственность, правовой нигилизм, двойные моральные стандарты. Вывод из сказанного может быть лишь один: бороться с коррупцией старыми, преимущественно силовыми методами бесперспективно. Необходим мощный интеллектуальный прорыв и готовность борьбу с коррупцией воспринимать как жизненную необходимость. Без этого коррупция будет лишь усиливаться, становиться более изощренной.

С содокладом «Государственная стратегия противодействия коррупции» выступил студент магистратуры первого года обучения *Агван Мкоян*. Докладчик счел необходимым подчеркнуть, что в нашей стране противодействие коррупции входит в круг важнейших проблем государствен-

ного управления. Во многом, это продиктовано не только аморальностью коррупции, но и крайне болезненными социально-экономическими негативными ее последствиями [2. С. 35]. Именно поэтому государство с системной коррупцией расточительно и исторически бесперспективно.

Понятно, что полностью искоренить коррупцию невозможно, но максимально снизить её уровень можно и должно. То, что это вполне возможно, свидетельствует зарубежный опыт Дании, Швеции, Великобритании, Франции, Сингапура. Главное строго следовать научно обоснованным стратегиям, которых мировая практика знает немало [1]. Многие из них прошли успешные испытания в различных государственных системах и социально-политических условиях, неплохо описаны в научной литературе. Это стратегия системного устранения причин коррупции; стратегия «войны»; стратегия «сознательной пассивности»; «предотвращения и регламентации»; «правозащиты»; «воздействия на общественное сознание». Их цели и задачи практически идентичны, различия в основном касаются форм и методов противодействия коррупции.

Эстер Абрамова попыталась оценить эффективность «стратегии войны», реализация которой получила применение в антикоррупционной практике современного Китая. Начало ее реализации датируется декабрем 1951 г., когда на всей территории Китая приступили к реализации программы под названием «три анти» - антикоррупция, антибюрократизм, антирасточительство. Были учреждены специальные народные суды, наладили систему информирования компетентных органов по каждому ставшему известному случаю коррупции, ужесточили спрос и наказания. Результаты оказались поразительными: число зарегистрированных случаев коррупции снизилось практически в два раза. Но в целом результаты были весьма противоречивыми. С большой степенью уверенности утверждать, что силовой подход к борьбе с коррупцией не может рассматриваться как самый надежный и перспективный. Куда эффективнее стратегия осознанного неприятия коррупции.

Рассмотрению зарубежного опыта противодействия коррупции посвятила свое выступление *Полина Кравченко*. В условиях глобализации, рыночной экономики, бурно развивающихся информационно-коммуникационных технологий коррупция

стала одной из самых серьезных социальных угроз. Более того, *коррупция нередко используется как фактор политической борьбы с конкурентами*. Не зря руководство стран, в том числе Президент Российской Федерации, уделяет пристальное внимание проблемам коррупционной преступности и антикоррупционной борьбе, квалифицирует коррупцию, как утрату нравственных ориентиров, приобретающей порой безобразные, агрессивные, вызывающие формы [6].

Борьба с коррупцией в нашей стране постепенно активизируется и ведется более-менее систематизированно. Но этого, как свидетельствует результативность предпринимаемых усилий, все-таки недостаточно. Необходимо более активное использование лучших мировых антикоррупционных практик, необходимо более тесное сотрудничество с соответствующими международными структурами. Необходимо более предметное изучение опыта борьбы с коррупцией стран с наиболее низкими коррупционными показателями.

Иванова Мария – аспирантка кафедры социологии свое выступление посвятила роли политической элиты в противодействии коррупции. Вопрос коррупции элитного уровня и роли правящей элиты в борьбе с коррупцией – один из самых обсуждаемых вопросов на каждом уровне власти. Не случайно научная мысль рассматривает феномен коррупции не только как дисфункциональную патологию общественного развития и как институциональное явление, но и как сложно контролируемое, внесистемное, деструктивное явление.

Важным шагом в борьбе с коррупцией на элитарном уровне стало решение о предоставлении чиновниками деклараций об их доходах и расходах, наличии недвижимости и активов. Решение важное, если учесть, что самым распространенным видом коррупции на высшем социальном уровне является легализация (отмывание) незаконно нажитых капиталов. Одним из последних документов по антикоррупционному законодательству стал Указ Президента «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы». План включает комплекс мер, направленных на повышение действенности антикоррупционной политики. Правительству и главам регионов поручено усовершенствовать механизм урегулирования конфликтов интересов; МВД РФ строже контролировать возможное хищение средств, выделенных на капитальный ремонт и на масштабные

проекты. Общественным организациям рекомендовано больше внимания уделять просветительской работе в обществе по вопросам, связанным с антикоррупционным законодательством и правовым воспитанием граждан.

Сергей Комаров в своем выступлении затронул вопросы формирования антикоррупционного законодательства. Государством принимаются программы, выходят законы, указы и распоряжения, реализуются планы противодействия коррупции. Однако коррупция по-прежнему остается основным «смазочным материалом» для бюрократической машины. Есть ли сдвиги? Да, есть: с 2010 г. по 2015 г. наша страна в рейтинге восприятия коррупции с 154 места передвинулась на 119 – результат впечатляющий. Но этого явно не достаточно, ситуация к лучшему меняется крайне медленно и, чтобы кардинально изменить ситуацию, надо что-то делать, в том числе с использованием лучшего зарубежного опыта.

В начале февраля эксперты антикоррупционной Еврокомиссии представили отчет о состоянии дел с коррупцией в странах ЕС. Ознакомиться с указанным докладом стоит по двум причинам: во-первых, потому что коррупция, по большей части, носит ярко выраженный политический оттенок (берем в расчет крупные дела) и завязана на относительно небольшом круге лиц правящего звена; во-вторых, любая борьба коррупции в неразвитых странах идет по одному из уже хорошо известных сценариев, а вот антикоррупционные кейсы развитых стран представляют немалый интерес ибо показывают, какие вызовы стоят перед демократическими обществами с формально, а нередко и фактически хорошо функционирующими институтами.

О мерах противодействия коррупции в отчете говорится много, но суть их сводится к рекомендациям: максимальная прозрачность финансовой системы, тесное сотрудничество с НКО, доносительство, специальные антикоррупционные агентства.

Мецо Игитян – студент вечернего отделения остановился на вопросах нравственного облика современного служащего государственного аппарата. Начал свое выступление со слов Махатма Ганди: «Чиновники не хозяева, а слуги народа». Истина не нова, и все мы ее хорошо знаем. Но всегда ли чиновник ее помнит и руководствуется ею в своей повседневной служебной деятельности? Уж очень часто общество является свидетелем коррупции

«снизу вверх», когда нижестоящий чиновник собирает «дань» и делит ее со своим начальником, что становится основой получения должности и платой за молчание. Или, наоборот, «сверху вниз», когда вышестоящий руководитель покупает молчание и лояльность своих подчиненных [7. С. 110]. О какой морали в таком случае может идти речь?

Для человека, находящегося на государственной службе, чрезвычайно важна нравственная установка – «кому и как я служу?». Он должен хорошо понимать, что главный нравственный ориентир и главная служебная цель для него – добросовестное и безупречное служение государству, а через государство – всему обществу. Служение людям – *стратегический приоритет* государственной службы демократического правового государства.

Практику реализации нравственных принципов как основы эффективной антикоррупционной деятельности проанализировали *Даниил Агальцов* и *Екатерина Мухина* на примере США, Великобритании, Южной Кореи и Японии.

Антикоррупционное законодательство и соответствующая правоприменительная практика указанных стран носит системный характер, ее основа – разветвленная система нормативных правовых актов и нормы этического поведения, которые практически на законодательном уровне регламентируют профессиональную служебную, лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. Любой чиновник, включая президента, губернатора, парламентария, уличенный в коррупции, после соответствующей процедуры расследования не только лишается должности, но и в соответствии с законом привлекается к уголовной ответственности. И не случайно – коррупционные правонарушения в этих странах давно отнесены к разряду тягчайших преступлений.

В Японии с 2000 г. действует закон «Об этике государственных служащих». В США аналогичный закон был принят еще в 1978 г. В Южной Корее высокую эффективность демонстрирует антикоррупционная программа «OPEN», реализация которой позволила создать в стране качественную систему подконтрольности госаппарата общественному контролю. В США чиновники высокого статусного уровня проходят обязательную проверку на полиграфе. Это условие закрепляется в должностных инструкциях и служебных контрактах.

Не меньшее значение нравственной стороне деятельности государственных органов придается также в Великобритании. Здесь утвержден Кодекс поведения служащих, имеется независимый консультативный Комитет по стандартам поведения в общественной и государственной жизни, сформулировано семь основополагающих принципов государственной службы: неподкупность; нестяжательство; объективность; политическая беспристрастность; подотчетность; открытость; честность; личный пример в исполнении стандартов служебного поведения.

Евгения Плоп обозначила свое выступление как «Ангельское терпение в борьбе с коррупцией», имея в виду, что коррупция – явление не сегодняшнего дня, что с ней боролись всегда и везде, но вот реальных позитивных результатов достичь удалось немногим. Некоторые страны и вовсе смирились с коррупцией и терпят ее многие десятилетия. Вывод: в борьбе с коррупцией главное звено – *духовно-нравственное состояние общества*. Прежде чем совершенствовать законодательство, каждому следует побороть коррупцию в самом себе. Эффективное противодействие коррупции непременно должно включать широкомасштабную духовно-просветительскую пропаганду, правовое и нравственное воспитание.

Разумеется, сложно перевоспитать уже сложившуюся личность, имеющую свои ценностные ориентиры, взгляды и мировоззрение. Однако вполне возможно начать менять отношение к данной ситуации, подключая средства массовой информации, учебные и культурно-просветительские учреждения, религиозные организации. Участие духовных лидеров занимает особое место, ведь коррупция – следствие греховной наклонности человека к стяжательству. Всё это и следствие, и результат безверия в справедливость, честность и порядочность. Религия же акцентирует внимание на духовном обогащении, а не на стяжании материальных ценностей. Причем это вовсе не означает, что нужно становится аскетом и отказываться от земных благ.

Джемал Бганба, Яна Ларионова и *Екатерина Таварьян* проанализировали опыт реализации государственной стратегии противодействия коррупции в Сингапуре и Гонконге. Очень часто, в том числе и в нашей аудитории можно услышать утверждение о том, как сложно победить коррупцию. Некоторые даже уверяют, что это зло непобедимо. Гонконг на своем примере

полностью опровергает такого рода утверждения. Но для достижения результата власти продемонстрировали должную волю, решимость и последовательность, причем, невзирая на лица и должности. Но сначала проанализировали причины коррупции, затем разработали и незамедлительно приступили к реализации жестких антикоррупционных мер. Таких мер было немало. Их можно представить тремя блоками.

Первый: оптимизация законодательства, устранение противоречий и двусмысленностей. Резко ужесточили ответственность за коррупционные правонарушения. Вместо принципа презумпции невиновности был введен принцип «докажи, что купил имущество не на взятки». Второй: создание независимой Комиссии по борьбе с коррупцией (НКБК). Подчиняется комиссия непосредственно генерал-губернатору Гонконга. Комиссия вправе провести проверку в любом ведомстве и министерстве. Для того чтобы у самих специалистов НКБК не возникало соблазнов обогащаться на взятках, работу Комиссии постоянно контролируют общественные организации, созданные из представителей интеллигенции и частного бизнеса. Третий: гражданам предоставили возможность сообщать о взяточниках. Со временем удалось переломить ситуацию к лучшему, люди стали активными помощниками властей в борьбе с коррупцией.

Опыт Гонконга красноречиво свидетельствует о том, что если есть настоящее желание побороть коррупцию и есть воля, то можно добиться искомого результата.

Сергей Соколов, Юлия Стоянова и Марк Шихарев остановились на опыте противодействия коррупционным проявлениям в странах Западной Европы, в частности в Германии, Италии и Франции. Опыт указанных стран особо интересен. Например, операция «Чистые руки», проведенная в Италии в первой половине 1990-х годов, которая стала самой известной в мире кампанией по борьбе с коррупцией. В рамках данной операции был назначен прокурор по борьбе с коррупцией, в структуре исполнительной власти было создано отдельное ведомство по борьбе с коррупцией. Приняли закон о борьбе с мафией, расширили полномочия судебных и правоохранительных органов. К освещению хода операции были подключены средства массовой информации.

Государственная стратегия противодействия коррупции в ФРГ базируется на десяти приоритетах: защита казны и конкуренции посредством особого регистра

коррупции; основа борьбы с коррупционными проявлениями – высокий уровень служебной и предпринимательской этики; широкая номенклатура запретов и ограничений для служащих государственного аппарата; контроль телефонных разговоров и интернет-переписки; телефоны доверия; стимулирование и защита свидетелей; гласность антикоррупционной деятельности и пропаганда нравственных принципов публичной деятельности.

Немало интересного и полезного для российской практики можно почерпнуть и из опыта Франции. Прежде всего антикоррупционной деятельности контрольно-счетных органов, межведомственной комиссии по контролю за рынком государственных заказов и общественных работ, службы борьбы с «отмыванием» нелегальных доходов, финансирования политических партий.

Артас Манукян – преподаватель кафедры государственного управления и права в своем выступлении поставил принцип законности в основу эффективной системы противодействия коррупции. Знать и понимать это принципиально важно. Ведь законность и право – это ключевой вопрос государственной власти, гарантия высокого доверия общества к государству. Степень же доверия напрямую определяется тем, как государство заботится о человеке, как защищает своих граждан, как обеспечивает права и свободы каждого независимо от социального и должностного статуса, материального положения, профессии, национальности и вероисповедания. Что в конечном итоге является неперенным условием и важнейшей предпосылкой антикоррупционного очищения общества и построения действительно демократического правового государства.

Джамия Гайдарбекова и Алена Константинова тему своих выступлений определили как «Средства массовой информации – важнейший инструмент противодействия коррупции». Выступающими было подчеркнуто, что СМИ – одно из самых эффективных инструментов гражданского контроля и борьбы с коррупцией, выражающего идеи справедливости, отрицательного отношения людей к антиобщественным проявлениям и формирования у служащих таких качеств как честность, усердие, ответственность, уважительное отношение к служебному долгу.

Миссией сотрудников масс-медиа, печатных изданий, интернет-проектов и те-

левидения представляется достоверность и объективность подачи материала пользователям, направленность на недопустимость одностороннего освещения событий, защита прав соотечественников на получение своевременной, полной информации, неприятие любого проявления отступления от этических норм работника СМИ. Именно эти факторы в сочетании с процессом совершенствования законодательной базы могут позволить реализовать возможности СМИ в борьбе с коррупцией.

Олег Дрегин и Николай Рослый – в своих выступлениях обратили внимание на то, что противодействие коррупции входит в круг важнейших вопросов государственного строительства и повышения эффективности государственного управления. Коррупцию с ее крайне болезненными последствиями не случайно называют системной угрозой суверенитету и международной безопасности государства. Именно так трактуется ее социальная сущность в науке, представляется во внешней и внутренней политике Российской Федерации. Власть становится зависимой от преступников, бюджетные средства используются неэффективно, расширяется теневая экономика, растет инфляция, снижаются налоговые поступления в бюджет, в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто незаконно смог получить преимущества.

Общие выводы обсуждения были сформулированы следующим образом.

1. Коррупция – предмет особого внимания современного государства. Под коррупцией в широком смысле понимается социальное явление, вызванное противо-

правным аморальным поведением под влиянием нравственно искаженного сознания, вследствие чего совершаются умышленные правонарушения, связанные с использованием должностного и социального положения в целях личного обогащения в ущерб общественным интересам.

2. Россия ориентирована на стратегию системно-комплексного противодействия коррупции. Предпринимаемые усилия органически включают в себя осознание необходимости решительного противодействия коррупции; политическую волю; повышение правовой культуры и нравственное оздоровление государственной и муниципальной службы; повышение эффективности правоохранительной и судебной системы; организация широкой культурно-просветительской работы в обществе; международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции.

3. В будущем более конструктивную роль в противодействии коррупции должны играть независимые парламентские комиссии по расследованию конкретных фактов коррупции в высших эшелонах государственной и муниципальной власти. Не менее важной проблемой остается антикоррупционное очищение системы госзакупок, практики организации и проведения тендеров и торгов.

4. Многие могут подсказать зарубежный опыт стратегического обеспечения противодействия коррупции. Особенно опыт тех стран, где власти искренне стремятся решить проблему коррупции и уже обеспечили реальный успех в решении этой непростой социальной проблемы.

Литература:

1. Антикоррупционные стратегии // http://www.svobodainfo.org/en/system/files/Presentation_Lecture03apr2012.pdf.
2. Косенко О.И., Охотский Е.В. Становление социального государства в России: актуальные проблемы государственного управления и пути их решения. Монография. М., 2010.
3. Левакин И.В., Шишова Ж.А. Противодействие коррупции: развитие законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации. М., 2012.
4. Охотский Е.В. Борьба с коррупцией – важнейшая составляющая кадровой политики демократического правового государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2.
5. Противодействие коррупции. Учебник и практикум / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М., 2016.
6. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политике государства). М., 2012.
7. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2010.
8. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции. Материалы Евразийского антикоррупционного форума. Москва. 24-25 апреля 2014 г. М., 2015.

9. Терентьев Д. Особая дыра // Аргументы Недели. 2016. 12 мая.

STATE ANTICORRUPTION STRATEGY: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

The Faculty of State Administration held a round table discussion on «State Anticorruption Strategy: domestic and foreign experience.» This scientific event was an organic continuation of the previous scientific discussion on a broader issue - the moral foundations of the civil service and public administration. Master's degree students, research students and young lectures of the Faculty of State Administration (MGIMO-University under the MFA of Russia) participated in the discussion. The speakers concentrated on the essence of corruption and its negative manifestations in various spheres of life in modern society, the characteristics of different anti-corruption strategies, the legal basis of the national anti-corruption policy, legal and institutional arrangements for international cooperation in combating corruption. A lot of attention was paid to the analysis of foreign experience in struggle against corruption, to the principles, forms, tools and methods of effective anticorruption struggle. Scientific and systematic approaches, the rule of law, well-weighed strategy, efficiency and effectiveness, practical implementation of moral principles as a basis for effective anti-corruption activities were among the issues

discussed. The speakers pointed out that the effective anti-corruption efforts are based on the rule of law, institutions of civil self-regulation, the increasing importance of the media. The participants came to the conclusion that the modern state should pay special attention to corruption; corruption is well covered, self-regulating, mutually beneficial exchange of material and financial values, services and information; corruption in our country has become systemic, and therefore the fight against it must be systematic; reducing corruption-associated losses is a major objective and an indispensable condition for accelerated socio-economic development of the country, moreover, corruption is often used as a tool in the political struggle and economic war against competitors; corruption can not be completely eradicated, but its incidence can and should be minimised. Russia is focused on system-integrated anti-corruption strategy based on the neutralization of its basic socio-economic origins.

Agvan Mkoyan, Masters' Degree Student,
Faculty of State Administration, MGIMO-
University under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

государственная политика
противодействия коррупции,
индекс восприятия коррупции,
коррупционные риски, конвенция,
коррупция, противодействие коррупции,
международное сотрудничество,
механизмы противодействия коррупции,
национальный план противодействия
коррупции, правовые стандарты борьбы с
коррупцией, элитная коррупция.

Keywords:

Anticorruption politics, state, public strategy,
corruption, moral, causes of corruption, anti-
corruption, effectiveness of anti-corruption

References:

1. Antikorupcionne strategii [Anticorruptional strategies] // http://www.svobodainfo.org/en/system/files/Presentation_Lecture03apr2012.pdf.
2. Kosenko O.I., Ohotskiy E.V. Stanovlenie social'nogo gosudarstva v Rossii: actual'nie problemi gosudarstvennogo upravleniya i puti ih resheniya [Becoming of social state in Russia: topical issues of public administration and methods of their solution]. Monography. M., 2010.
3. Levakin I.V., Shishova J.A. Protivodeystvie korrupcii: razvitie zakonodatel'stva i pravoprimeritel'noy praktiki v Rossiyskoy Federacii [Anti-corruption: development of legislation and law enforcement practice in the Russian Federation]. M., 2012.

4. Ohotskiy E.V. Bor'ba s korrupciyey – vajneyshaya sostavlyayushyaya kadrovoy politiki demokriticheskogo pravovogo gosudarstva [The fight against corruption is the most important component of the human resources policy of democratic constitutional state] // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravlenie [State authority and local self-government]. 2009. № 2.
5. Protivodeystvie korupcii [Anti-corruption Politics]. Manual / Edited by Ohotskiy E.V. 2-nd edition, M., 2016.
6. Putin V.V. Poslaniye Prezidenta Rossiyskoy Federacii Federal'nomu sobraniyu Rossiyskoy Federacii (O polozhenii v strane i osnovnih napravleniyah vnutrenney i vneshney politiki gosudarstva)[Message of the president of Russian Federation to the Federal Assembly of Russian Federation (About the situation in the country and main directions of domestic and foreign policy)]. M., 2012.
7. Rouz-Akkerman C. Korrupciya i gosudarstvo. Prichini, sledstviya, reformi [Corruption and the state. Reasons, consequences, reforms] / trans. from English by O.A. Alyakrinskiy. 2-nd edition. M., 2010.
8. Sovremennye standarty i tekhnologii protivodeystvia korupcii. Materialy Evraziyskogo antikorrupcionnogo foruma [Modern standarts and technologies of anti-corruption politics. Proceedings of Euraisan anti-corruption forum]. M., 2015.
9. Terentiev D. Osobaya dira [Special Area] // Argumenty Nedeli [Arguments of Week]. 2016. 12 maia.

ДВА ПОЛЮСА СОВРЕМЕННОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ: НЕВЫНОСИМОСТЬ ТОЛЕРАНТНОСТИ ИЛИ РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ Р.В. ЕНГИБАРЯНА: «XXI ВЕК: ИСЛАМСКИЙ ВЫЗОВ»

Виталий Субочев*

Рецензия посвящена выходу в свет очередной книги доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Р.В. Енгибаряна - «XXI век: исламский вызов».

Буквально на днях вышла в свет новая книга доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Р.В. Енгибаряна - «XXI век: исламский вызов». Данное произведение, как, впрочем, и многие другие работы автора, внесло свой весомый вклад в дискуссию относительно места и роли ведущих мировых религий – христианства и ислама в современном мироустройстве и миропорядке, а также их влияния на уклад жизни и ценностные ориентиры человека в глобализирующемся мире.

Предложенная читателю работа профессора Р.В. Енгибаряна – одно из очень немногих современных произведений, в котором анализируется не только целый комплекс причин и факторов, обусловивших откровенное соперничество а, местами, и противостояние христианства и ислама, но и динамика культурологических и мировоззренческих ценностей и ориентиров, оказывающих и уже оказавших колоссальное воздействие на облик политических и правовых систем современного мира.

Еще в более ранних своих работах Р.В. Енгибарян задавался весьма непростым

вопросом: из каких факторов складывается судьба человека? И, отвечая, писал: «На мой взгляд, это, в первую очередь, время, место и страна рождения, религиозно-культурная принадлежность, национальность и, наконец, гражданство. При этом единственное, что не подлежит изменению и носит полностью объективный характер, - время рождения человека. Все остальное – лишь производное от него» [1. С. 26]. Автор отмечал, что, бесспорно, сложно менять культуру, ментальность, язык, бытовые привычки и ценностные критерии, хотя такая необходимость, подчас, и возникает. «Но радикальные изменения, затрагивающие весь внутренний мир и поведение человека, происходят тогда, когда меняется выстроенная на базе определенной религии культура» [1. С. 27]. Диалектика отмеченных ключевых доминант человеческой судьбы – религии и построенной на ее основе культуры со своей четкой системой мировоззренческих координат даже не особо верующего человека и фокусирует на себе дальнейший творческий поиск писателя.

«XXI век: исламский вызов» - работа, прежде всего, ученого, умело обобщаю-

* Субочев Виталий Викторович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России.

щего факты, анализирующего политико-правовую реальность различных государств отточенной методологией доктора юридических наук, профессора МГИМО. Вместе с тем, Р.В. Енгибарян, как, впрочем, и всегда, чрезвычайно откровенен, эмоционален, нестандартен в оценке даже всем известных и привычных явлений. Стиль его повествования увлекателен, мысли глубоки, остроумие подкрепляется острыми фразами и, зачастую, язвительной горечью статистических выкладок.

Произошедшую в последние менее чем полвека демографическую революцию автор называет «всемирной демографической катастрофой», характеризуя как «чудовищный выброс нищих, не нашедших у себя в стране приюта людей», что и является, по словам автора, «главной причиной сегодняшних войн и террора, экологических катаклизмов, эпидемий, тектонических миграционных движений, наркоторговли и криминала» [2. С. 7].

Последующий тон произведению, на мой взгляд, задает следующая фраза автора, сказанная также в предисловии: «Если в 1980 г. в мире насчитывалось около 800 млн. мусульман, то спустя 30-35 лет их уже стало 1 млрд. 700 млн. человек. Вряд ли мировая экология и экономика выдержат такой повседневно увеличивающийся непомерный груз» [2. С. 7]. Далее в работе обстоятельно обосновывается точка зрения автора относительно причин и последствий сказанного.

Анализ следующих глобальных вызовов современной цивилизации выделяет, на мой взгляд, работу Р.В. Енгибаряна в ряду произведений, посвященных проблемам глобализирующегося мира аналогичной направленности:

1. Разъединение мира по религиозному фактору на фоне невиданной экономической и политической глобализации.

Здесь автор подчеркивает тот факт, что «к сожалению, христианская религия, создавшая современную великую цивилизацию, которая открыла новые миры и континенты, завоевывает космос, поставила атомную и водородную энергию на службу человека, сужается, как плодородные земли на планете, и уходит с разных частей света» [2. С. 9]. Объясняя причины данного явления, автор в то же время предлагает свое видение того, почему именно ислам «не вошел» в современную цивилизацию. И здесь автор подчеркивает, что «противостояние ислама христианству многогранно и включает

в себя не только политико-экономический (бедные воюют против богатых), но и цивилизационно-религиозный и расовый аспекты. Более того, это борьба двух фундаментально разных цивилизационно-бытовых культур разных географических широт, разных людских генотипов» [2. С. 15].

2. Анализ сущности исламской агрессии и непримиримости, невозможности ассимиляции выходцев из стран Африки и Ближнего Востока в государствах новой Родины.

В данном ключе автор рассуждает о стремлении исламского мира к геополитическому реваншу и возвращении в Европу путем «демографического» джихада, ведь «подавляющее большинство приезжих не ставят перед собой задачу работать и адаптироваться в странах Европы, соблюдать местные правила и этику поведения. Главная их цель – получать социальную помощь (для этого нужно еще больше рожать), жить по правилам шариата уже в достатке и свободе, т.е. в тех условиях, которых у них не было на родине» [2. С. 17].

3. Критический подход к исследованию критериев объединения государств.

Красной нитью здесь проходит идея автора, согласно которой этап объединения государств по религиозному принципу европейский мир прошел в раннем Средневековье. По мере того, как такие государства становились светскими, основой их объединения выступили политико-экономические критерии, чего никак нельзя сказать об исламских странах. Более того, «все мусульманские меньшинства мира и каждый мусульманин в отдельности – неразделенная часть всемирной мусульманской общины – уммы», - пишет автор [2. С. 26].

4. Бескомпромиссный подход в идентификации очевидно уязвимых сторон охватившей Европу неоллиберальной идеологии, к одному из проявлений которого можно отнести авторский политико-правовой анализ института выборов.

Р.В. Енгибарян подчеркивает, что «демократический принцип всеобщности выборов из прогрессивного инструмента сегодня трансформируется в негативный, так как априори к власти придут партии, выступающие под популистскими и нереализуемыми лозунгами – отнять у богатых и раздать нищим» [2. С. 30]. Более того, слепая толерантность и безответственный популизм ставит под вопрос само существование не столько Евросоюза, сколько самой Европы в целом. Взвешивая масштабы миграционных

потоков и особенности ассимиляции вновь прибывших, автор задается следующим вопросом: «а кто будет трудиться, производить, мыслить и творить в будущей Европе? Люди в тюрбанах и сандалиях на босу ногу? Или женщины в паранже или никабе? Разве они будут изучать Канта и Гегеля, читать Шиллера и Гейне, слушать Баха и Бетховена? Или всей Европе уготована судьба быть низвергнутой в Средневековье, причем не в европейское Средневековье, которое даже сегодня недостижимо для исламского мира, а в примитивное азиатское Средневековье с караванами верблюдов и мулов, рабами и гаремами» [2. С. 32]?

Практически все из поднятых вопросов в книге профессора Р.В. Енгибаряна без ответа не остаются. Он откровенно пишет о своем видении выхода из сложившегося кризиса, о мерах жестких, непопулярных, способных сказать «нет» тому, чему ставшая нестерпимой для самих европейцев толерантность призывает говорить «да».

Полна парадоксальных наблюдений, выводов и прогнозов вторая часть книги Р.В. Енгибаряна под названием «XXI век: исламский вызов – российское измерение». Вне всякого сомнения, читателя не оставят безразличными чрезвычайно нестандартные подходы к анализу политико-правовых реалий человека, более 10 лет своей жизни отдавшему работе в партийно-государственных органах и возглавлявшего сектор идеологического отдела ЦК КПСС.

Так, в отличие от огромного количества работ, посвященных распаду СССР, труд Р.В. Енгибаряна концентрирует внимание на том, что одной из главных причин крушения СССР помимо экономической и политической, стала цивилизационная несовместимость его отдельных частей.

Начиная с пристального анализа трагических событий 1988 года в Сумгаите и заканчивая исследованием тенденций развития уже постсоветского пространства, автор увязывает с действием цивилизационного фактора не только форму правления и тип политического режима как России, так и бывших союзных республик, но и сам уклад жизни многонационального общества, населяющего 1/6 часть суши.

Многие из пронизательных выводов автора неутешительны. Так, ученый отмечает, что «все больше становится очевидным, что авторитарные режимы Средней Азии и Азербайджана не способны обеспечить своим странам и гражданам (подданным) экономическое благополучие и демократиче-

ские права и свободы, ведущие к созиданию и совершенствованию... . Особый интерес представляет судьба русского и христианского инокультурного населения в Средней Азии, на территории которой проживало около 14 млн. немусульман. Сегодня во всех среднеазиатских республиках их осталось не более 5 млн., в основном ... в Казахстане и отчасти в Узбекистане. Но и там национализация экономики и особо значимых экономических объектов происходит в условиях явного доминирования местного этнического большинства» [2. С. 52-55].

Автор подчеркивает, что волна дерусизации и дехристианизации прокатилась и по всем исламским республикам Российской Федерации, начиная с крупных Татарстана и Башкортостана и заканчивая «крошечной» Ингушетией.

Опираясь на предложенную аксиому, что «мусульмане свои отношения с миром строят не на основании гражданства или по национально-расовому признаку, а только исключительно на религиозной основе» [2. С. 69], Р.В. Енгибарян предлагает целый ряд мер по оптимизации миграционных процессов в России: - резко ограничить и ужесточить условия трудовой миграции; - установить запрет приобретения гражданства трудовыми мигрантами путем заключения брака; - разработать процедуру вовлечения женщин-мусульманок в трудовую деятельность, повышения их профессионально-образовательного уровня.

Предложенный автором анализ вызовов современной цивилизации нестандартен, как никогда актуален и профессионален. Вместе с тем, книге профессора Р.В. Енгибаряна можно по праву присудить и еще одно качество – она собирает в единый калейдоскоп не только фрагменты различных событий, но и пытается построить картину ближайшего будущего, проецируя на годы вперед вектор развития современных отношений.

Автор пишет жестко. Вместе с тем, он пишет ответственно, понимая вес и значение своего слова. К примеру, Р.В. Енгибарян подчеркивает, что «количество всегда переходит в качество. Человеколюбие, гуманизм не означают, что нужно любить чужое, внутренне враждебное твоей цивилизации и не поддающееся адаптации меньшинство больше, чем себя, свой народ, своих детей. Это противостоит природе, это отклонение от нормальной психики, запускающее механизмы деградации и самоликвидации» [2. С. 76].

Тем не менее, для тех, кому посчастливилось лично знать автора, очевиден тот факт, что он уважительно относится как к представителям, так и ценностям всех мировых религий. В моем любимом произведении Р.В. Енгибаряна – психологическом романе-драме «О, Мари», автор написал замечательные слова: «Ни в коем случае не хочу оскорбить своим мнением религиозные и культурные чувства многих, без сомнения, достойных людей, принадлежащих к дру-

гим культурно-цивилизационным ареалам. Уверен, что они могут и должны наравне со мной гордиться и своей собственной, и христианско-европейской культурой, поскольку вместе они составляют общечеловеческое достояние» [3. С. 11].

Об общечеловеческом достоянии, по сути, и идет речь в новой, ставшей уже широко известной, работе профессора Р.В. Енгибаряна.

Литература:

1. Енгибарян Р.В. Время жить – выбор судьбы. М., 2014.
2. Енгибарян Р.В. XXI век: исламский вызов. М., 2016.
3. Енгибарян Р.В. О, Мари. М., 2013.
4. Сардарян Г.Т. О политической этике и мировом демократическом развитии // Политика и Общество. 2014. № 10.
5. Сардарян Г.Т. Понятие, сущность и основные этапы развития католической социальной доктрины // Политика и Общество. 2016. № 5.

TWO POLES OF MODERN CIVILIZATION: INTOLERABLE TOLERANCE OR REVIEWING THE BOOK BY R.V. ENGIBARYAN “XXI CENTURY: ISLAMIC CHALLENGE”

The book review is dedicated to the notable event in the literary and scientific world: widely-known Russian scientist and writer, Doctor of Law, Professor, Merited Worker of Science of the Russian Federation R.V. Engibaryan presented a book “XXI Century: Islamic Challenge”.

Vitaly Subochev,
Doctor of Science (Law), Professor,
Department of Public Administration and
Law, MGIMO-University under the MFA of
Russia

Ключевые слова:

Христианство, ислам, толерантность, цивилизация, мировоззрение, культура, ценность, общество, право, государство, политическая система, правовая система.

Keywords:

Christianity, Islam, tolerance, civilization, world outlook, culture, values, society, law, government, political system, legal system.

References:

1. Engibaryan R.V. Vremya zhit' – vybor sud'by [The Time to Live: Choice of the Destiny]. M., 2014.
2. Engibaryan R.V. XXI vek: islamskij vyzov [XXI Century: Islamic Challenge]. M., 2016.
3. Engibaryan R.V. O, Mari [O, Mary]. M., 2013.
4. Sardaryan G.T. O politicheskoy etike i mirovom demokraticeskom razvitii [Of political ethics and world political development] // Politika i obshchestvo [Politics and society]. 2014. № 10.
5. Sardaryan G.T. Ponyatie, sushnost i osnovnie etapi razvitiya katolicheskoy socialnoy doktriny [Definition, essence and main stages of development of catholic social doctrine] // Politika i obshchestvo [Politics and society]. 2016. № 5.

ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
Магистерская программа:
Корпоративное право и
юридическое сопровождение международных проектов
Направление: Юриспруденция

Магистерская программа открыта в 2013 году как единственная в МГИМО магистерская программа по российскому праву, которое изучается в контексте международного и зарубежного опыта. В центре учебной программы - применение и реализация норм российского публичного и частного права в процессе предпринимательской деятельности с участием иностранного бизнеса. Цель обучения – подготовка высококвалифицированных корпоративных юристов, а также юристов, владеющих навыками работы в международных проектах. При этом особое внимание уделяется развитию навыков практической деятельности: от переговоров по заключению договоров до процедуры завершения («закрытия») сделки. Учебные курсы, предлагаемые магистрантам, имеют непосредственную практическую направленность.

Отличительной чертой новой программы является ряд дисциплин, которые читаются на английском языке, включая “International Tax Law and Planning”, “Legal Regulation of Intellectual Property in International Transactions”, а также практический курс по составлению корпоративных договоров в рамках англо-американского договорного права “Making Corporate Contracts Under Common Law”. Кафедрой английского языка № 6 специально для магистратуры был разработан принципиально новый курс, ориентированный на практические аспекты деятельности международной юридической фирмы, а также учитывающий возможность сдачи международного квалификационного экзамена на базе ILEC (“International Legal English”). Курс нацелен на приобретение навыков составления на английском языке юридических документов (учредительных документов, договоров, доверенностей, резюме юриста).

Особый акцент делается на сотрудничество с ведущими международными и российскими юридическими фирмами. Занятия в магистратуре ведут партнеры «Clifford Chance», «Линия права», «PwC Legal CIS B.V.», «White & Case», ведущие юристы «Allen & Overy», «Baker Botts», «Dentons (Salans)», других лидирующих российских и зарубежных юридических фирм и международных корпораций, а также арбитражные судьи и адвокаты. Отдельные лекционные курсы читают представители МИДа, Минфина, Департамента города Москвы по конкурентной политике.

Дополнительную информацию можно получить:

- у заместителя декана ФГУ МГИМО, доцента, кандидата юридических наук Григорьевой Ольги Геннадьевны (+7 (495) 434-92-49; e-mail: 5618861@mail.kg).

ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МГИМО МИД РОССИИ

ПЕРВОЕ ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ - БАКАЛАВР

Факультет государственного управления на базе среднего образования осуществляет подготовку бакалавров: по направлению «Государственное и муниципальное управление». Присваивается степень (квалификация) бакалавр по направлению «Государственное и муниципальное управление» со знанием иностранных языков; по направлению «Юриспруденция». Присваивается степень (квалификация) бакалавр юриспруденции со знанием иностранных языков.

Вступительные испытания:

направления «Государственное и муниципальное управление» и «Управление мегаполисом и городской агломерацией»:

- русский язык (ЕГЭ);
- математика (ЕГЭ) - профильный предмет;
- иностранный язык (ЕГЭ).

направление «Юриспруденция»:

- русский язык (ЕГЭ);
- обществознание (ЕГЭ) - профильный предмет;
- иностранный язык (ЕГЭ).

Выпускники получают диплом МГИМО МИД России государственного образца о высшем профессиональном образовании.

Обучение осуществляется как на бюджетной, так и на договорной основе.

Срок обучения - 4 года. Форма обучения - очная.

МАГИСТРАТУРА

Факультет государственного управления осуществляет подготовку магистров по следующим направлениям: «Государственное и муниципальное управление». Присваивается степень (квалификация) магистр по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» со знанием иностранного языка;

«Юриспруденция». Присваивается степень (квалификация) магистр юриспруденции со знанием иностранного языка.

Поступающие в магистратуру сдают следующие вступительные экзамены:

по направлению «Государственное и муниципальное управление»:

- иностранный язык;
- междисциплинарный экзамен по государственному и муниципальному управлению.

по направлению «Юриспруденция»:

- иностранный язык;
- междисциплинарный экзамен по праву.

Практикуется изучение второго и третьего иностранного языка (в том числе редких и восточных языков). Имеется возможность обучения в зарубежных вузах-партнерах по обменным программам (Рим, Париж, Вашингтон, Лейпциг).

Выпускники получают диплом магистра МГИМО МИД России государственного образца.

Обучение осуществляется как на бюджетной, так и на договорной основе.

Срок обучения – 2 года. Форма обучения - очная.

ОЧНО-ЗАОЧНАЯ (ВЕЧЕРНЯЯ) МАГИСТРАТУРА ФГУ МГИМО (второе высшее образование)

Факультет государственного управления МГИМО МИД России осуществляет подготовку по программам очно-заочной (вечерней) магистратуры по направлениям «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция». Срок обучения – 3 года. Форма обучения – вечерняя. Учебные дни: понедельник, вторник, четверг (19:15-22:25); суббота (12:00-15:45). Помимо изучения специализированных дисциплин, особое внимание уделяется иностранному языку – занятия 3 раза в неделю, в том числе юридический и бизнес-английский. Практикуется изучение второго и третьего иностранного языка (в том числе редких и восточных языков). Имеется возможность обучения в зарубежных вузах-партнерах по обменным программам (Рим, Париж, Вашингтон, Лейпциг). Обучение осуществляется на договорной основе с оплатой по семестрам. Выпускники получают диплом МГИМО МИД России с присвоением степени:

Магистр юриспруденции со знанием иностранного языка

Магистр по направлению «Государственное и муниципальное управление» со знанием иностранного языка

К диплому выдаётся приложение европейского образца.

Вступительные испытания:

Английский язык – тестирование (письменная и устная часть).

Собеседование.

Документы, необходимые для поступления: анкета (заполняется при подаче документов); копия диплома государственного образца о высшем образовании с приложением (бакалавра, специалиста или магистра);

копия паспорта; фотографии (черно-белые, матовые) 6 шт.: 4 шт. размером 3×4 см. и 2 шт. размером 4×6 см. Документы принимаются в комнате № 2176 центрального корпуса МГИМО. Напоминаем, что пропуск необходимо заказать заранее по контактным телефонам: (495) 434-92-49 (городской); 10-12 (внутренний) – дирекция второго высшего образования.

Предварительные заявки можно оставить уже сейчас, позвонив по указанному номеру или отправив письмо по адресу 2vo.miu@gmail.com с указанием Ф.И.О., оконченного вуза и специальности, выбранного направления подготовки и контактного номера телефона.

Портал МГИМО МИД России <http://portal.mgimo.ru>

Сайт для абитуриентов МГИМО МИД России <http://abiturient.mgimo.ru>

Сайт ФГУ МГИМО МИД России <http://miu.mgimo.ru>

[vkontakte.ru/club11826345](https://vk.com/club11826345) — сообщество факультета государственного управления в социальной сети
«В Контакте»

Вниманию авторов журнала:

Лицензионный договор о предоставлении права использования произведения в журнале «Право и управление. XXI век» заключается в устной форме (согласно п. 2 статьи 1286 четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации).

Использование произведения включает в себя также размещение произведения в соответствующих (научных и библиотечных) электронных базах данных.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации
от 29.12.2010 № 436-ФЗ данная продукция не подлежит маркировке.

Зарегистрировано
в Федеральной службе по надзору
в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор)
Регистрационный номер
ПИ № ФС77-43514 от 18.01.2011 г.

Подписной индекс по каталогу
агентства «Роспечать» - 18310

Адрес издателя:
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76

Адрес редакции:
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76

Тел.: (499) 431-48-51
E-mail: mgimo.pravo@mail.ru

Напечатано в Отделе ОПИМТ МГИМО (У) МИД России
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76
Печать офсетная. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 12,75.
Подписано в печать 25.11.2016 г.
Тираж 1100 экз. 1-ый завод 350 экз. Заказ № 26

Материалы, опубликованные в журнале, могут быть использованы
в других изданиях только с разрешения редакции,
при этом ссылка на журнал «Право и управление. XXI век»
обязательна