



№ 4 (45) 2017

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, Италия

Проф. доктор **Стивен Гуанпенг Донг** – Китайский Университет связей с общественностью, декан факультета непрерывного образования, профессор в сфере коммуникаций и лидерства, Национальная школа управления, Китай

Доктор **Герхард Шнайдер** – Королевский колледж Лондона, факультет менеджмента и бизнеса, Ph.D. in Political Science, Великобритания

Енгибарян Р.В. – научный руководитель факультета

управления и политики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Россия

Ендольцева А.В. – и.о. заведующего кафедрой правовых основ управления, доктор юридических наук, профессор, Россия

Хосе А. Моранде Лавин – Директор института международных исследований Университета Чили, Чили

Мальгин А.В. – проректор по общим вопросам МГИМО МИД России, кандидат политических наук, доцент, Россия

Доктор **Душан Павлович** – факультет политических наук Белградского университета, Сербия

Сардарян Г.Т. – декан факультета управления и политики, кандидат политических наук, Россия

Субочев В.В. – профессор кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России, доктор

юридических наук, профессор, Россия

Торкунов А.В. – ректор МГИМО МИД России, академик РАН, Россия

Федотов А.Л. – Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в Словацкой Республике, кандидат юридических наук, Россия

Антонио Лопес Христопор – Директор института международных отношений “Венанцо де Моура”, Ангола

НАУЧНЫЙ СОВЕТ

Фабрицио Д’Ашенцо – профессор, проректор Римского Университета Сапиенца, Италия

Алексеева Т.А. – заведующий кафедрой политической теории МГИМО МИД России, доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Россия

Амплеева Т.Ю. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук, Россия

Гаман-Голутвина О.В. – заведующий кафедрой сравнительной политологии МГИМО МИД России, доктор политических наук, профессор

Камолов С.Г. – заведующий кафедрой государственного управления и права МГИМО МИД России, кандидат экономических наук, доцент, Россия

Краснов Ю.К. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук и доктор исторических наук, Россия

Кузьмина Н.Б. – проректор МГИМО МИД России по финансово-экономическим вопросам, доктор экономических наук, Россия

Лебедева М.М. – заведующий кафедрой мировых политических процессов МГИМО МИД России, доктор политических наук, профессор, Россия

Оганесян А.Г. – главный редактор журнала «Международная жизнь» МИД России, член Союза писателей России, Россия

Рамон Хиль-Касарес Сатрустегуи – Посол, Директор дипломатической школы, Испания

Джеффри Уайзмен – Директор Азиатско-Тихоокеанского колледжа дипломатии (Австралийский национальный университет), Австралия

Энтин М.Л. – заведующий кафедрой европейского права МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Россия

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ – В.Э. БЕРЕЗКО

корректор – **Т.М. Срапян**

компьютерная верстка – **Д.Е. Волков**

СОДЕРЖАНИЕ

КОЛОНКА ПУБЛИЦИСТА

- 3 **Р.В. Енгибарян, Ю.К. Краснов**
Взаимоотношения Конституционного Суда РФ с ЕСПЧ

ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

- 9 **Н.А. Воронцова, И.А. Климова**
Правовые аспекты регулирования ввоза и вывоза объектов флоры и фауны на примере национального законодательства ФРГ, США и Японии
- 17 **Л.Т. Чихладзе, С.В. Штокало**
Регулирование заседаний и процедур органов местного самоуправления в Республике Ирландия (на примере совета города и графства Лимерик)
- 25 **А.С. Засеева**
Демократическая легитимация государства в современном мире
- 30 **М.В. Егизарова**
Принцип национального режима как основа унификации норм, регулирующих трансграничные трудовые отношения

УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

- 36 **Е.В. Охотский, В.Э. Березко**
Организация государственной службы в России на современном этапе: ориентация на новое качество управления
- 47 **А.Г. Дементьева, М.И. Соколова**
Международное регулирование корпоративного управления
- 59 **В.М. Володин, Л.В. Рожкова, О.В. Сальникова**
Обеспечение безопасности России и США в информационном и кибер-пространстве: правовые, политические и экономические аспекты
- 69 **В.А. Силаева**
Формирование европейского консенсуса по вопросу антироссийских санкций: экономика versus политика
- 78 **Ю.И. Надточей**
Международные механизмы регулирования опасной военной деятельности и предотвращения инцидентов в Евро-Атлантическом регионе
- 86 **Т.А. Алексеева, Б.И. Ананьев**
Имперские фантомы и миропорядок
- 91 **И.Д. Лошкарёв, Д.А. Пареньков**
Постимперские траектории в мировой политике
- 97 **Т.В. Ярлова, Т.Н. Литвинова**
Укрепление авторитаризма в странах Юго-Восточной Европы: тенденции и истоки
- 103 **А.Е. Ужанов**
Сбережение советских памятников как проблема реконструкции Победы СССР во Второй мировой войне в парадигме европейской исторической политики



The founder: Federal State Autonomous Higher Education Institution "Moscow State Institute of International Relations (University) under the Ministry for Foreign Affairs of the Russian Federation"

**CHAIRPERSON OF THE EDITORIAL BOARD,
EDITOR-IN CHIEF – R. YENGIBARYAN**

EDITORIAL BOARD:

Franchesco Adornato – Professor, Rector, University of Macerata, Italy;
Prof. Dr. Stephen Guangpeng Dong – China University of Public Relations, Dean of the Faculty of Continuing Education, Professor in Communication and Leadership, National School of Management, China
Dr. Gerhard Schnyder – Royal College of London, Faculty of Management and Business, Ph.D. in Political Science, United Kingdom
Robert V. Yengibaryan – Academic Director of the Faculty of Administration and Politics, Doctor of Law, Professor, Merited Fellow of Science of the Russian Federation, Russia
Alla V. Yendoltseva – Acting Head of the Department of Legal Foundations of Administration, Doctor of Law, Professor, Russia
Jose A. Morande Lavín – Director of Institute of International Studies (University of Chile), Chile
Artem V. Malgin – Vice-Rector for General Issues, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Russia
Doctor Dušan Pavlović – Associate Professor, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Serbia
Henry T. Sardaryan – Dean of the Faculty of Administration and Politics, Candidate of Political Sciences, Russia
Vitaly V. Subochev – Professor with the Department of Public Administration and Law of MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor, Russia
Anatoly V. Torkunov – Rector of MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Academician with the Russian Academy of Sciences, Russia
Aleksey L. Fedotov – Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation to the Slovak Republic, PhD in Law, Russia
Antonio Lopes Cristovão – Director of Institute for International Relations "Venancio de Moura", Angola

SCIENTIFIC COUNCIL

Fabrizio D'Ascenzo – Professor, Vice-Rector, Sapienza University of Rome, Italy;
Tatyana A. Alekseyeva – Head of the Department of Political Theory, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Philosophy, Professor, Merited Fellow of Science of the Russian Federation, Russia
Tatyana Yu. Ampleeva – Professor of the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Russia
Oksana V. Gaman-Golutvina – Head of the Department of Comparative Political Sciences, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Political Sciences, Professor
Sergei G. Kamolov – Head of the Department of Public Administration and Law, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, PhD in Economics, Associate Professor, Russia
Yu. K. Krasnov – Professor with the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Law, Doctor of Historical Sciences, Russia
Natalia B. Kuzmina – Vice-rector of the MGIMO under the MFA of Russia for finances and economics, Doctor of Economic Sciences, Russia
Marina M. Lebedeva – Head of the Department of World Political Processes, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Political Sciences, Professor, Russia
Armen G. Oganessian – Editor-in-Chief, The International Life journal with the MFA of Russia, Member of the Writers' Union of Russia, Russia
Ramon Gil-Casares Satrustegui – Ambassador, Director of the Diplomatic School, Spain
Geoffrey Wiseman – Director of the Asia-Pacific College of Diplomacy (Australian National University), Australia
Mark L. Entin – Head of the Department of European Law, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor, Russia

EXECUTIVE SECRETARY – V. BEREZKO
Proofreading – **T. Srapyan**
Computer make-up – **D. Volkov**

CONTENTS

COLUMN WRITER

- 3 **R.V. Yengibaryan, Yr. K. Krasnov**
Relationship of the Constitutional Court of the Russian Federation with the ECHR

LAW IN THE PRESENT-DAY WORLD

- 9 **N.A. Vorontsova, I.A. Klimova**
Legal regulation of flora and fauna import and export evidenced by the legislation of Germany, the USA and Japan
- 17 **L.T. Chikhladze, S.V. Shtokalo**
Regulation of meetings and procedures of local governments in the Republic of Ireland (evidence of the Limerick city and county council)
- 25 **A.S. Zaseeva**
Democratic legitimization of state in the modern world
- 30 **M.V. Egiazarova**
The principle of equal treatment as the basis for the unification of the rules governing cross-border employment relationship

ADMINISTRATION: CHALLENGES AND PROSPECTS

- 36 **Ye.V. Okhotsky, V.E. Beryozko**
Organisation of public service in Russia in the modern period: seeking a new quality of management
- 47 **A.G. Dementieva, M.I. Sokolova**
Corporate Governance International Regulation
- 59 **V.M. Volodin, L.V. Rozhkova, O.V. Salnikova**
Ensuring security of the Russian Federation and the United States in the information and cyber space: legal, political and economic aspects
- 69 **V.A. Silaeva**
Building european consensus on anti-russian sanctions: economy versus politics
- 78 **Yr. I. Nadtochey**
International tools for preventing dangerous military activities and hazardous incidents in the Euro-Atlantic area
- 86 **T.A. Alekseeva, B.I. Ananyev**
The empire phantoms and the world order
- 91 **I.D. Loshkariov, D.A. Paren'kov**
Post-imperial trajectories in world politics
- 97 **T.V. Yarovova, T.N. Litvinova**
Authoritarian revival in South Eastern Europe: origins and trends
- 103 **A.E. Uzhanov**
The Preservation of Soviet Monuments as an Issue of Reconstruction of the Victory of the USSR in the Second World War in the Paradigm of European Historical Policy

Журнал «Право и управление. XXI век» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, 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.mgimopravo.elpub.ru
www.pravo.mgimo.ru

The "Law and Administration. The 21st Century" journal is included in the List of the reviewed scientific editions which publish the major research results of doctorate and candidate of science degree dissertations.
The Internet edition of the "Law and Administration. The 21st Century" is available at : www.pravo.mgimo.ru

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ С ЕСПЧ

*Роберт Енгибарян**

*Юрий Краснов***

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-3-8



Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются «составной частью правовой системы» страны.

Закрепление этой нормы в Основном законе для российской правовой системы имело двоякое значение.

Во-первых, это означало, что круг нормативных источников, на основе которых осуществляется регулирование общественных отношений внутри страны, существенно расширился за счет норм международного права.

В-вторых, впервые в отечественном праве был закреплён принцип, по которому при возникновении коллизий между национальным и международным правом приоритетом пользовались нормы международного права.

Международное право, таким образом, провозглашалось критерием юридического обеспечения прав и свобод человека и гражданина РФ. Оно составило также основу конституционного статуса коренных малочисленных народов России.



Следует подчеркнуть, что речь идет об очень большом объеме нормативного материала, определяемого как общепризнанные нормы международного права. В эту группу вошли принципы и нормы, закрепленные в Уставе ООН (1945), во Всеобщей декларации прав человека (1948), Международном пакте о гражданских и политических правах (1966); Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966), Декларации о принципах

международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970) и некоторых других международных документах.

В развитие этой позиции Российская Федерация ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 30 марта 1998 г, признав, таким образом, юрисдикцию Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). Конвенция приоб-

* **Енгибарян Роберт Вачаганович**, научный руководитель факультета управления и политики МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

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

рела силу на территории России 5 мая 1998 г. В связи с этим решения ЕСПЧ стали обязательны для исполнения в РФ.

За неисполнение решений суда по решению Комитета министров возможно исключение государства из состава Совета Европы.

В 1998-2014 гг. ЕСПЧ зарегистрировал 129 255 жалоб в отношении России (по этому показателю Россия находится на первом месте). Около 90% из них было признано неприемлемыми и исключено из списка подлежащих рассмотрению.

Среди жалоб были две межгосударственные. Это иск Грузии, зарегистрированный августе 2008 г., в котором она обвиняет Россию в нарушениях прав человека в Абхазии и Южной Осетии в 2008 г., а также иск Украины, зарегистрированный 13 марта 2014 г., в котором Киев обвиняет РФ в нарушении суверенитета Украины.

Более двух десятилетий решения Конституционного Суда Российской Федерации во многих случаях основывались на правовых позициях, сформулированных Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ). В свою очередь, решения ЕСПЧ также довольно часто содержат ссылки на правовые позиции Конституционного Суда РФ по делам, касающимся России.

Серьезный конфликт между двумя инстанциями возник 7 октября 2010 г. после принятия Европейским судом по правам человека решения по делу Маркина, которое противоречило определениям Конституционного суда РФ. Обстоятельства этого дела подробно рассмотрены в опубликованном выступлении заместителя Председателя Конституционного суда РФ С.П.Маврина [14], здесь только стоит обратить внимание на то, что ЕСПЧ признал применяемое в этом деле законодательство РФ не совместимым с Конвенцией. Суд посчитал необходимыми меры общего характера на национальном уровне в соответствии с гарантиями статьи 14 Конвенции [14]. Такой подход ЕСПЧ ограничивает суверенитет РФ, в сфере уже урегулированной на базе самых высоких стандартов международного права.

Еще один острый конфликт возник между РФ и ЕСПЧ в связи с делом ЮКОСа.

Суд рассматривал это дело еще в 2011 году. Вернувшись к его рассмотрению 31 июля 2014 г. Европейский суд по правам человека обязал Россию выплатить бывшим акционерам компании ЮКОС компенсацию.

На каком основании ЕСПЧ вынес такое решение? По мнению ЕСПЧ, таких оснований два.

Во-первых, российскими судами при рассмотрении вопросов налогообложения ЮКОСа, была нарушена статья 6 Европейской конвенции по правам человека, предусматривающая право на справедливое судебное разбирательство. По мнению ЕСПЧ, в 2000 году компания ЮКОС «не имела достаточно времени для подготовки» своей защиты.

Во-вторых, Страсбургский суд обратил внимание на нарушение статьи 1 Протокола 1 Конвенции (Защита собственности). Нарушение было связано с налогообложением ЮКОСа в 2000-2001 годах. Судьи, в частности, отметили, что в России в тот момент не было правовой базы для расчета штрафов за неуплату налогов, который был начислен ЮКОСу.

На этом основании ЕСПЧ присудил выплатить компенсации материального ущерба бывшим акционерам ЮКОСа свыше 1,866 млрд евро. Помимо этого ЕСПЧ предложил России возместить истцам судебные издержки на сумму в 300 тыс евро [7].

Минюст РФ обжаловал это решение Европейского суда. 29 октября 2014 года Министерство юстиции РФ в соответствии с положениями ст. 43 Конвенции о защите прав человека и основных свобод направило в Европейский суд по правам человека ходатайство. В нем Минюст потребовал передать дело на рассмотрение Большой палаты Европейского суда и пересмотреть ранее принятое ЕСПЧ постановление по делу «ОАО НК ЮКОС против России».

Правовая позиция Российской Федерации, изложенная в рамках соответствующего процессуального документа, базируется на основополагающих принципах и нормах конвенции, подтвержденных сформировавшейся прецедентной практикой ЕСПЧ. Документ доказывает несостоятельность выводов первой инстанции ЕСПЧ, сформулированных в постановлении от 31 июля 2014 года.

Минюст РФ обратил внимание на несправедливый и необъективный подход Суда к оценке юридических и фактических обстоятельств дела. ЕСПЧ, в частности, игнорировал тот факт, что взыскание штрафов за налоговые правонарушения ЮКОСа было законным и произведено на основе федерального законодательства. Это обстоятельство рассматривалось и было подтверждено Конституционным судом РФ.

Минюст РФ считает «беспрецедентным и не поддающимся объяснению» решение ЕСПЧ предоставить статус «жертв» всей без исключения 51 тысяче бывших акционеров компании-заявителя.

При рассмотрении дела Европейский суд по правам человека проигнорировал наличие правомерных имущественных требований к компании-заявителю со стороны ее кредиторов, которые в отличие от мажоритарных акционеров компании не имели отношения к использовавшимся ею незаконным схемам, так называемой налоговой оптимизации.

Однако ЕСПЧ отклонил жалобу Минюста РФ и отказался пересматривать ранее вынесенное решение. Таким образом, его постановление от 31 июля 2015 года вступило в силу.

Такая позиция Суда вызвала негативную реакцию уже российских парламентариев.

Во-первых, необходимо «разграничение ситуаций, требующих от России принятия мер индивидуального или общего (системного) характера. К системным относятся коллизии, для ликвидации которых необходима разработка механизмов решения повторяющихся проблем.

Во-вторых, при реализации мер индивидуального характера, необходимо разграничивать случаи, которые связаны с пересмотром судебных решений, и ситуации, когда можно использовать несудебные способы восстановления нарушенных прав.

В-третьих, при разработке мер общего характера необходимо установить, какой орган определяет обязательства государства, вытекающие из постановления ЕСПЧ, и процедуру принятия этих мер.

В случаях, если это связано с необходимостью внесения изменений или дополнений в действующее законодательство именно Конституционный Суд, по мнению В.Д. Зорькина, является органом, наиболее подходящим для инициирования и организации процедуры обсуждения законодательных норм, принятие которых вытекает из решений ЕСПЧ.

Дискуссия на этот счет, однако, не закончена. И необходимость еще раз проанализировать проблему возникает сейчас в связи с принятием закона, расширяющего права Конституционного суда России в этой сфере и в связи с обозначившимся поворотом России в отношении норм международного права и решений международных судов.

Позиция Государственной Думы в конфликте Судов

Депутаты Госдумы от всех фракций 11 июня 2015 года официально обратились в КС РФ с просьбой разъяснить, в какой части решения Европейского суда по правам человека

могут быть применимы на территории РФ, если они касаются конституционных норм и решений КС РФ.

Как полагают депутаты, подписавшие этот запрос, ряд решений ЕСПЧ имеют своей конечной целью размывание границ государственного суверенитета РФ, основанного на верховенстве Конституции России и приоритете юрисдикции КС России как единственного органа власти, уполномоченного на осуществление конституционного надзора.

Разумеется, ратификация Россией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ряда протоколов к ней соответствуют Конституции РФ. Однако безоговорочному исполнению на территории России решения ЕСПЧ, указывающие на ущербность национального законодательства, не подлежат.

Депутаты полагают, что признание РФ обязательной силы постановлений ЕСПЧ не может приводить к верховенству судебных актов указанного международного судебного органа по отношению к Конституции РФ, в том числе в ее истолковании и применении КС РФ.

Норма об учете положений международного договора зафиксирована в Конституции РФ. Между тем на практике и в России, и во многих государствах Европы стали возникать вопросы: насколько решения ЕСПЧ могут вторгаться во внутреннее законодательство. По этому поводу в ЕС проводятся конференции, идет обсуждение, национальные парламенты ставят под сомнение выполнение решений ЕСПЧ.

14 декабря 2015 года Президент РФ Владимир Путин подписал закон, вносящий поправки в федеральный закон «О Конституционном Суде РФ». Согласно документу, Конституционному суду РФ разрешается признавать неисполнимыми решения международных судов, в первую очередь, Европейского суда по правам человека, в случае их противоречия российской Конституции. Законопроект был принят Госдумой 4 декабря и одобрен Советом Федерации 9 декабря.

Это решение означает существенный поворот в позиции России в вопросе о соотношении международного права и российского законодательства.

Некоторые теоретические аспекты соотношения национального и международного права

В теории международного права вопрос о соотношении международного и внутри-

государственного права находится в центре внимания. Однако в результате многочисленных дискуссий единой точки зрения на эту проблему выработать не удалось. Наиболее распространены три точки зрения на этот вопрос.

В соответствии с одной точкой зрения международное и национальное право - два различных правопорядка. Это так называемый дуалистический подход. Впервые эту точку зрения высказал немецкий ученый XIX века Г. Трипель. В работе «Международное право и внутригосударственное право» (1899 г.) он отмечал: «международное и внутригосударственное право суть не только различные отрасли права, но и различные правопорядки».

Г. Трипель и выдающийся итальянский юрист Д. Анцилотти считали, что международное и внутригосударственное право - это две различные и юридически равноправные правовые системы. «Отношения, которые регулирует внутреннее право, - писал Г. Трипель, - являются непригодным объектом для международно-правового регулирования и наоборот. ...Это два круга, которые тесно соприкасаются, но никогда не пересекаются».

В теории международных отношений существует и другой взгляд на проблему взаимоотношений между национальным и международным правом, получивший название монистической концепции. Ее суть в том, что, по мнению ее сторонников, международное и внутригосударственное право не имеют между собой существенных различий. Они проявление единой концепции права, которое охватывает весь мир и состоит из самостоятельных систем, расположенных в определенной иерархии. При этом, внутри этого общего подхода есть, в свою очередь, свои особенности оценки этого единства. Такие юристы, как А. Цорн, А. Лассон исходили из приоритета внутригосударственных правовых норм над международными. С другой стороны, не менее известные и влиятельные монисты Г. Кельзен, Дж. Кунц были убеждены в приоритете международного права, которые они называли высшим правопорядком, существующим в мире. Его действие, по их мнению, «не может быть ограничено ни в каком направлении».

Практика международных отношений, однако, показала, что жизнь богаче и сложнее научных схем. Со временем стало понятно, что представление о международном праве как об отрасли в рамках национального права не соответствует действительности так же, как и теория, по которой нормы меж-

дународного права имеют приоритет перед национальным правом.

Истина оказалась посредине. Жизнь показала, что международное и внутригосударственное право могут и должны взаимодействовать друг с другом. Именно этот третий подход и господствует в настоящее время при оценке соотношения международного и национального права.

Интересно, что советская концепция по этому вопросу была очень близка к такой трактовке соотношения национального и международного права.

Советские международники исходили из того, что внутригосударственное и международное право, хотя существуют и действуют вполне самостоятельно, тем не менее, находятся в постоянном взаимодействии.

При этом в ходе взаимодействия национальное право не может не признавать приоритета норм международного права. Кстати, об этом свидетельствует статья 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Эта статья закрепляет норму, согласно которой участник договора «не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Какой из этих концепций руководствуется Российская Федерация?

Ряд юристов считают, что в Российской Федерации имеет место монистическая концепция с приматом МП над внутригосударственным правом.

Однако против этой точки зрения есть возражения.

Во-первых, составной частью правовой системы России объявлены лишь: общепризнанные принципы МП; общепризнанные нормы МП; международные договоры РФ. Вместе с тем в правовую систему России не включены нормы МП, не являющиеся общепризнанными, а также закрепленные в иной (недоговорной) форме, например, в актах органов международных организаций.

Во-вторых, приоритет перед российским законодательством имеют только нормы договоров. Нормы, закрепленные в форме других источников МП (например, в виде обычаев, актов органов международных организаций), соотносятся с российским правом по особым правилам. Получается «частичный» примат МП (что противоречит «ортодоксальной» монистической концепции).

В-третьих, международные договоры РФ не должны противоречить Конституции РФ. Не вступившие в силу международные

договоры могут стать предметом проверки Конституционного Суда РФ

В-четвертых, Конституция РФ устанавливает приоритет международных договоров лишь в процессе правоприменения. Договоры не отменяют законы в случае коллизии их норм, а лишь изменяют правила их действия. Нормы, противоречащие договору, всего-навсего не применяются в конкретной жизненной ситуации. Более того, норма закона, противоречащая договору с одним государством, продолжает действовать в отношениях с государствами, с которым такой договор не заключен [9]

Рассмотрев запрос депутатов Государственной Думы, Конституционный суд РФ сформулировал несколько положений, которые необходимо учитывать при анализе соотношения международного и национального права.

Суд установил, что:

1. Участвуя в любом международном договоре, Российская Федерация не отказывается от государственного суверенитета. Решения ЕСПЧ, основанные на Европейской конвенции не могут отменять приоритет Конституции РФ.

2. Конституция РФ обладает высшей юридической силой по отношению к нормам Европейской Конвенции и на стадии их практической реализации в российской правовой системе.

3. Поскольку в основе Конституции Российской Федерации и Европейской Конвенции лежат общие базовые ценности, то возникновение коллизий между ними возможно только в том случае, если ЕСПЧ даст трактовку Конвенции, противоречащую Конституции РФ. Поскольку в правовой системе России действует принцип верховенства Основного Закона, это означает, что Россия должна отказаться от буквального следования постановлению Страсбургского суда.

4. Практика высших судов европейских стран: Германии, Италии, Австрии, Великобритании основана на принципе приоритета норм национальных конституций при исполнении решений ЕСПЧ.

5. При разрешении подобных конфликтов Конституционный суд рекомендовал для конструктивного взаимодействия с ЕСПЧ вести диалог. Только на этой основе можно построить гармоничные отношения между правовыми системами Европы, положив в основу не подчинение, а взаимное уважение.

6. Конституционный суд особо подчеркнул, что верховенство Конституции при исполнении решений ЕСПЧ может быть обеспечено исключительно Конституционным Судом РФ в рамках одной из следующих процедур:

- При рассмотрении КС РФ по запросу соответствующих судов РФ конституционности законодательных норм, в которых ЕСПЧ обнаружил изъяны.

- В рамках толкования Конституции по запросу Президента или Правительства РФ, если эти органы власти сочтут конкретное постановление ЕСПЧ в отношении России неисполнимым без нарушения Основного Закона.

- В ходе использования Конституционным судом РФ специального правового механизма обеспечения верховенства Конституции при исполнении постановлений ЕСПЧ, если такой механизм будет создан Федеральным законодателем.

В результате изучения проблемы Конституционный суд установил, что его вывод о несовместимости с Конституцией РФ вынесенного в Страсбурге того или иного решения означает, что оно не подлежит исполнению.

Таким образом, в дискуссии о соотношении норм международного и национального права поставлена точка. Как это скажется на правопорядке в России, покажет жизнь.

Литература:

1. Енгилбарян Р.В. Краснов Ю.К. Теория государства и права. Учебное пособие. М., 2014.
2. Общая теория государства и права: Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. Марченко М.Н.. М., 2001.
3. Краснов Ю.К. Поворот России в отношении к решениям международных судов. Несправедливые решения выполнять не будем // Право и управление XXI век. 2016. № 1.

RELATIONSHIP OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH THE ECHR

According to Part 4 of Article 15 of the Constitution of the RF, generally recognized principles and norms of international law and international treaties of the Russian Federation are "an integral part of the legal system" of the country.

The consolidation of this norm in the Basic Law for the Russian legal system was of double significance.

Firstly, this means that the range of normative sources on the basis of which regulation of social relations within the country is being carried out was substantially expanded by virtue of the norms of international law.

Secondly, for the first time in the domestic law the principle was fixed, according to which, when conflicts arose between national and international law, the norms of international law prevailed.

Thus, international law was proclaimed the criterion of legal support of the rights and freedoms of a person and citizen of the Russian Federation. It also formed the basis of the constitutional status of the indigenous small-numbered peoples of Russia.

Robert Yengibaryan,

Scientific Supervisor of the School of Governance and Politics, Doctor of Science (Law), Full Professor, Merited Scholar of the Russian Federation, MGIMO(University) under the MFA of Russia.

Yr. Krasnov,

Doctor of Science (Law, History), Professor with the Department of Legal Basics of Governance, MGIMO(University) under the MFA of Russia

Ключевые слова:

Конституция, Конституционный Суд, международное право, Российская Федерация, международные суды

Keywords:

Constitution, Constitutional Court, international law, Russian Federation, international courts

References:

1. Engibaryan R.V. Krasnov Yu.K., 2014. *Teoriya gosudarstva i prava* [The theory of state and law]. Moscow.
2. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: Akademicheskii kurs: V 3 t. Otv. red. Marchenko M.N.* [The general theory of state and law. Academic course. 3 volumes. Edited by M.N. Marchenko]. Moscow, 2001.
3. Krasnov Yu.K., 2016. *Povorot Rossii v otnoshenii k resheniyam mezhdunarodnykh sudov. Nespravedlivye resheniya vpolnyat' ne budem* [Turn of Russia in relation to decisions of international courts. We will not carry out unjust decisions]. *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Journal of Law and Administration]. № 1.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВВОЗА И ВЫВОЗА ОБЪЕКТОВ ФЛОРЫ И ФАУНЫ НА ПРИМЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ФРГ, США И ЯПОНИИ

Наталья Воронцова*

Ирина Климова**

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-9-16



Введение. В современном мире экологические проблемы становятся все более очевидными, демонстрируя хрупкость окружающей среды. При этом борьба с правонарушениями в данной сфере является слабым звеном и, несомненно, требует разработки оптимальной нормативно-правовой базы как на международном, так и на национальном уровне. В настоящее время единственным международным договором, регулирующим перемещение объектов флоры и фауны, является Конвенция СИТЕС 1973 г. На национальном уровне данные вопросы регулируются, как правило, в законах, посвященных охране окружающей среды.

Материалы и методы. В ходе исследования были применены как общенаучные (метод анализа, дедукции), так и специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический) методы.

Результаты исследования. Автор в статье рассматривает меры, регулирующие пресечение незаконного перемещения объектов флоры и фауны, анализирует опыт зарубежного правового регулирования перемещения таких объектов (составы правонарушений, виды и меры ответственности, круг компетентных органов и их полномочий) на примере США, Германии и Японии.

Обсуждение и заключение. Автор приходит к выводу о необходимости переработки действующего законодательства и вносит ряд предложений, направленных на дальнейшее совершенствование регулирования в данной сфере, среди которых перераспределение полномочий компетентных государственных органов, разработка системы поощрений населения и активное использование современных технологий.

* **Воронцова Наталья Анатольевна**, доктор юридических наук, профессор кафедры международного права МГИМО МИД России. e-mail: N.Vorontsova@mail.ru. ORCID: 0000-0002-2848-1358

** **Климова Ирина Александровна**, студентка 2 курса магистратуры МГИМО МИД России. e-mail: irinaklimova333@gmail.com

Введение

Правонарушения против окружающей среды представляют собой серьезную проблему, влекущую за собой значительные негативные последствия как на национальном, так и на международном уровнях. Незаконное перемещение объектов флоры и фауны создает препятствия социальному и экономическому развитию государств, приводит к сокращению биологического многообразия животного и растительного мира. Как отмечает ряд ученых, международный характер рассматриваемая категория правонарушений приобрела, в первую очередь, вследствие глобализации экономики: свобода торговли, увеличение масштабов перевозок, снятие пограничного контроля (к примеру, в ЕС, Шенгенской зоне) и возможность отмывания незаконно полученных доходов при помощи разветвленных финансовых и банковских систем активно используются правонарушителями. [9. С. 87-104] Соответственно, и поиск оптимальных путей разрешения данной проблемы становится все более актуальным и требует многогранного, комплексного подхода. [12. С. 1-4].

Исследование

В то время как на международном уровне ключевым документом в данной сфере является Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES*), на национальном уровне также действуют многочисленные нормативно-правовые акты, наиболее крупные и детально разработанные из которых и рассматриваются в данной статье.

Природоохранное законодательство США довольно обширно. На данный момент действуют Закон о перелетных птицах¹,

Закон о видах, находящихся под угрозой исчезновения², Закон об охране африканского слона³, Закон об охране морских млекопитающих⁴. Ядром данной сферы правового регулирования является Закон Лейси США (*Lacey Act*)⁵, поскольку им охватывается наиболее широкий круг объектов. Так, под его действие подпадают многочисленные виды объектов дикой флоры и фауны и их дериваты⁶, добытые незаконным образом и ввозимые в США из любой страны мира.

Рассматриваемый нормативно-правовой акт был принят Конгрессом в 1900 г. в целях укрепления позиций национального законодательства в сфере охраны животного мира. В современном правовом пространстве Закон Лейси остается одним из наиболее эффективных природоохранных актов. Закон преследует две основные цели:

- природоохранную, направленную на борьбу с нелегальным природопользованием, сокращением биологического разнообразия и глобальным потеплением, и
- экономическую, для создания справедливых условий для правомерной конкуренции в сфере торговли природными ресурсами [5. С. 27-87].

Последними поправками, внесенными в Закон в 2008 – 2009 гг., являются положения относительно незаконной вырубki и перемещения леса, устанавливающие более жесткие правила для идентификации товара [13. С. 31]. Согласно нововведениям, в таможенной декларации должны быть указаны не только страна происхождения древесины, латинское название породы дерева, но и стоимость продукции и объем древесины отдельно по каждой породе дерева [8. С. 398]. При этом, импортеры леса обязаны разрабатывать и внедрять собственные системы оценки и минимализации риска закупки древесины незаконного происхождения.⁷

¹ Migratory Bird Treaty Act. Доступ: <https://www.animallaw.info/statute/us-migratory-bird-migratory-bird-treaty-act> (Дата обращения: 1.12.2017)

² Endangered Species Act (ESA). Доступ: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/laws/esa/text.htm> (Дата обращения: 1.12.2017)

³ African Elephant Conservation Act. Доступ: <https://www.animallaw.info/statute/us-elephant-african-elephant-conservation-act> (Дата обращения: 1.12.2017)

⁴ Marine Mammal Protection Act. Доступ: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/226/text> (Дата обращения: 1.12.2017)

⁵ Lacey Act. Доступ: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/3372> (Дата обращения: 1.12.2017)

⁶ Дериват - производное от дикого животного или растения, включая продукты их переработки. Закон г. Москвы от 30 июня 1999 г. N 28 «О регулировании использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы». Доступ: <http://base.garant.ru/5404161/#ixzz53UZrM0NR> (Дата обращения: 7.01.2018)

⁷ *Борьба с криминальными рынками в России : монография.* Под ред. В.В. Меркурьева. 2015. М.: Проспект. – С. 215

Органами, на которые возложена обязанность по контролю за исполнением положений Закона, являются - Служба обеспечения здоровья животных и растений (APHIS), Служба по охране рыбы и дикой природы США (FWS), Пограничная и таможенная служба США (Customs and Border Protection).⁸

В Германии ключевым нормативно-правовым актом, посвященным охране окружающей среды, является Федеральный закон об охране природы и ландшафта (*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege*)⁹. Именно в нем содержатся общие предписания о защите видов, находящихся под угрозой исчезновения, определение состава правонарушений в данной сфере и виды ответственности за их совершение, а также круг компетентных органов, рассматривающих дела о таких правонарушениях и выносящих решение о мере ответственности. Так, в соответствии с п. 2 §70 Закона, органом, на который возложена ответственность за борьбу с незаконным перемещением объектов флоры и фауны, является Главное таможенное ведомство Германии.¹⁰ При этом компетентные природоохранные органы ФРГ поддерживают постоянный обмен данными как на национальном, так и на международном уровнях. Так, в своем докладе ООН Германия указала на постоянный обмен информацией между федеральным министерством охраны окружающей среды, федеральным ведомством по охране природы и секретариатом Конвенции СИТЕС.¹¹

В Японии действует Закон о сохранении видов дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения (*Act on Conservation of Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) 1992 г., целью которого является сохранение как исчезающих биологических видов непосредственно, так и их природной среды обитания. На основании и в развитие положений данного закона японское правительство приняло Национальные стандарты для

сохранения видов, находящихся под угрозой исчезновения. Стандарты включают в себя фундаментальную концепцию и основные методы защиты живых организмов, их жизнеспособных популяций и естественной среды обитания.¹²

Как отмечается в японской периодике, на данный момент Закон о сохранении видов дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения, не обеспечивает надлежащую правовую защиту таким видам и назрела необходимость основательно пересмотреть данный Закон для повышения эффективности мер по сохранению биологического разнообразия Японии.¹³

Рассмотрим более подробно национальное правовое регулирование США, ФРГ и Японии, относящееся к деятельности, связанной с перемещением объектов флоры и фауны.

Общие положения. В соответствии с § 39 Федерального закона об охране природы и ландшафта¹⁴ ФРГ, запрещается «без разумной причины извлекать из земли или использовать дико растущие растения», а также «ловить, убивать диких животных или причинять им вред». Данное предписание имеет общий характер, на его основании осуществляется дальнейшее, более детальное регулирование защиты объектов дикой флоры и фауны.

В отличие от Закона ФРГ Закон Лейси США не содержит общих положений, от раскрытия содержания используемых понятий законодатель переходит непосредственно к перечислению составов правонарушений.

В свою очередь, раздел II японского Закона о сохранении видов дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения, подобно рассмотренному выше немецкому закону устанавливает общие запреты на изъятие из природной среды, сбор, уничтожение или повреждение (ст.9), перемещение, доставку или получение (ст. 12), ввоз и вывоз (ст. 15), демонстрацию (ст. 17)

⁸ Annual Report FY 2007 U.S. Fish & Wildlife Service. *Office of Law Enforcement*. September, 2008. Доступ: <https://www.fws.gov/le/pdf/final-annual-report-fy-2007.pdf> (Дата обращения: 5.12.2017)

⁹ Федеральный закон об охране природы и ландшафта. Доступ: https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/ (Дата обращения: 5.12.2017)

¹⁰ Федеральный закон об охране природы и ландшафта. Доступ: https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/ (Дата обращения: 5.12.2017)

¹¹ Доклад ЭКОСОС E/CN. 15/2003/8. 4.03.2003. С. 5.

¹² Wildlife conservation in Japan. *Japanese Ministry of Environment*. Доступ: <https://www.env.go.jp/en/nature/biodiv/law.html> (Дата обращения: 5.12.2017)

¹³ Protect Japan's biodiversity. - *Japan Times* [serial online]. September 18, 2012. Доступ: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2012/09/18/editorials/protect-japans-biodiversity/#.Wjj2DnmYNLM> (Дата обращения: 2.12.2017)

¹⁴ Федеральный закон об охране природы и ландшафта ФРГ. Доступ: https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/ (Дата обращения: 5.12.2017)

живых образцов дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения.

Составы правонарушений и виды санкций. В главе 10 Закона ФРГ устанавливается административная и уголовная ответственность за различные категории правонарушений. Так, в §69 закреплены основания наложения административных взысканий, устанавливается размер штрафов. Под категорию административных правонарушений подпадает, к примеру, продажа, перепродажа, приобретение в коммерческих целях, демонстрация объекта флоры или фауны в нарушение предписаний §44 Закона об особо охраняемых видах. Административным проступком является и недекларирование, неправильное или несвоевременное декларирование ввоза или вывоза объектов флоры и фауны, подпадающих под соответствующее регулирование их перемещения со стороны ЕС. Санкцией за административные правонарушения является штраф в размере до 50 000 евро.

За более серьезные правонарушения немецкий закон устанавливает уголовную ответственность. Данную категорию составляют преступления, совершенные в отношении особо охраняемых видов флоры и фауны. За такие преступления предусматривается наказание в форме тюремного заключения на срок до пяти лет или наложение штрафа. Стоит отметить, что вина в форме небрежности влечет наложение менее строгого наказания - до двух лет лишения свободы.

В §3372 Закона Лейси США также детально рассмотрены категории правонарушений. В частности, к ним относятся - ввоз, вывоз, продажа объектов живой природы в нарушение действующих правовых норм, нарушение правил маркировки контейнера, купля-продажа недействительных лицензий и разрешений, оказание и использование услуг по оснащению с целью незаконного приобретения или перемещения объектов дикой природы, ложная маркировка.

Законом Лейси предусмотрено два вида ответственности: гражданская и уголовная (§3373). Первая состоит в наложении санкций в размере, не превышающем 10 000 долларов за каждое правонарушение. Полномочия по наложению гражданской ответственности принадлежат Министру внутренних дел, министру торговли или министру сельского хозяйства. В свою очередь, уголовной ответственности подлежит лицо, которое сознательно осуществляет ввоз или вывоз объектов дикой природы в нарушение Зако-

на, а также которое участвует в реализации объектов живой природы стоимостью свыше 350 долларов, зная о незаконном способе получения таковых. Наказанием за рассмотренные правонарушения являются штраф размером до 20 000 долларов, а также лишение свободы на срок до пяти лет, причем санкции могут применяться кумулятивно.

Надо отметить, что японское законодательство отличается более мягким характером санкций по сравнению с немецким и американским. Так, в соответствии с положениями Главы VI японского Закона, максимальный срок лишения свободы за нарушение предписаний Закона составляет 1 год, а размер штрафа - 1 000 000 японских йен (что эквивалентно около 8 800 долларам), при этом минимальный размер штрафа устанавливается в 200 000 японских йен.

Представляется, что дифференцирование ответственности на гражданско-правовую, административную и уголовную, в зависимости от степени тяжести совершенного деяния, а также подробное перечисление конкретных составов правонарушений позволяет наиболее точно квалифицировать противоправное деяние и, таким образом, установить четкие границы для правоприменителя. Альтернативный и относительный характер санкций, в свою очередь, дает возможность компетентным органам выбрать взыскание, наиболее соответствующее характеру совершенного правонарушения. Думается, что ужесточение санкций, содержащихся в японском Законе и на данный момент довольно лояльных, могло бы иметь некоторые положительные стороны. Во-первых, такие меры позволили бы повысить риски для преступных группировок в сфере, которая на данный момент характеризуется низкими рисками и высокой доходностью, что делает ее особенно привлекательной для преступников. [4. С. 233-239] Во-вторых, правонарушения и их последствия в сфере незаконного оборота объектов флоры и фауны воспринимались бы обществом в целом как более серьезные.

Компетентные органы. Во всех трех рассматриваемых нормативно-правовых актах содержатся предписания относительно компетенции уполномоченных органов. Так, в Федеральном законе об охране природы и ландшафта ФРГ, §70 указывается, что органами, рассматривающими правонарушения, вытекающие из этого закона, являются: Федеральное агентство по защите природы (*Bundesamt für Naturschutz*), компетентный орган в лице Главного таможенного управ-

ления (*zuständige Hauptzollamt*) и, в остальных случаях - органы, определяемые по праву федеральных земель.

В свою очередь, Закон Лейси относит к категории компетентных органов министра внутренних дел, министра торговли и, в случае, если речь идет о ввозе и вывозе растений, - министра сельского хозяйства. Компетенцию министров составляют полномочия по заключению необходимых для реализации положений Закона договоров с федеральными агентствами и агентствами штатов, индейскими племенами, публичными или частными учреждениями и иными лицами; наложению, смягчению гражданско-правовой ответственности и освобождению от нее; приостановлению, изменению, прекращению действия любой федеральной лицензии или лицензии штата на охоту и рыболовство.

§3375 Закона Лейси посвящен соответствующим правоприменительным органам. Так, в пункте (а) данного параграфа, любые предписания Закона исполняются, помимо указанных выше министров, также министром транспорта и министром финансов, при этом в их распоряжение предоставляются все средства (персонал, услуги и технические средства), необходимые для такого исполнения. Полномочиями по осуществлению специального регулирования на основе предписаний Закона Лейси обладают министр внутренних дел и министр торговли¹⁵. Как отмечают, Закон Лейси успешно применяется официальными лицами США для преследования граждан, которые участвуют в определенных формах незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла¹⁶.

В соответствии с японским Законом о сохранении видов дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения, наиболее широкие полномочия в рассматриваемой сфере принадлежат министру окружающей среды. Так, в его компетенцию входит определение биологических видов, составляющих категорию временно находящихся под угрозой исчезновения (ст. 5), дача необходимых советов или руководства по обращению с образцами биологических видов, находящихся под угрозой исчезновения, их владельцам; выдача регистраци-

онных карточек собственникам на образцы таких видов (п.3 ст. 20).

Свои полномочия министр окружающей среды может делегировать главам префектур, как это предусмотрено постановлением Правительства (ст. 55).

Результаты исследования

Представляется, что наделение глав отраслевых органов полномочиями по регулированию перемещения объектов флоры и фауны, рассмотрению соответствующих правонарушений и привлечению к ответственности, позволит соблюсти принцип компетентности и профессионализма в деятельности государственных органов. Более того, согласованная деятельность руководителей сразу нескольких министерств означает комплексный подход к решению проблем, что, в свою очередь, может позволить им разрабатывать и принимать наиболее эффективные решения.

Несомненно, для повышения эффективности борьбы с незаконным перемещением объектов флоры и фауны требуется слаженная работа механизма взаимодействия секретариата Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, Всемирной таможенной организации, Международной организации уголовной полиции (Интерпола), секретариата Конвенции о биологическом разнообразии и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО).

Следует также отметить эффективность введения системы поощрений, которая включает в себя вознаграждение за информирование компетентных органов или поимку правонарушителей, налоговые вычеты и т.п. Примером может послужить Закон Лейси, §3375 (d) которого предусматривает создание специального счета, на который перечисляются суммы взысканных с нарушителей Закона штрафов и которые затем используются в качестве поощрения за предоставление информации, способствующей аресту и осуждению преступников. [11. С. 510] Цели противодействия браконьерству и незаконному перемещению объектов дикой природы могут послужить и новейшие технологии: так, системы отслеживания живот-

¹⁵ Facts about the Amended U.S. Lacey Act. – *APHIS. Plant Protection and Quarantine*. March, 2009. Доступ: https://www.aphis.usda.gov/publications/plant_health/content/printable_version/fs_laceyact.pdf (Дата обращения: 19.12.2017)

¹⁶ Бекяшев Д.К., Бекяшев А.К. *Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством*: монография. Москва. 2016. С. 203

ных в режиме реального времени с помощью специальных датчиков позволяют не только определить местонахождение конкретной особи, но и ее физическое состояние (наличие или отсутствие пульса, температура тела). [16. С. 598] Представляется, что оперативность получения такой информации является значительным преимуществом и будет способствовать повышению эффективности работы таможенных органов. Закономерно предположить, что в ближайшем будущем потребуются правовая регламентация функционирования таких технологий на национальном уровне.

Заключение

В заключение стоит обратить внимание

на возрастающую необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования рассмотренной сферы, так как оценки эффективности действия единственного международного договора по данному вопросу - Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры - остаются полярными: тогда как одни весьма положительны, другие представляют собой критику. [7. С. 228-238] Принимая во внимание этот факт, а также возрастающую актуальность охраны окружающей среды, особую важность приобретает внесение прогрессивных изменений, в первую очередь, в национальное законодательство государств.

Литература:

1. Бекашев Д.К., Бекашев А.К. Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством: монография. М., 2016.
2. Борьба с криминальными рынками в России : монография / Под ред. В.В. Меркурьева. М., 2015.
3. Доклад ЭКОСОС E/CN. 4.03.2003. 15/2003/8.
4. Кукушкина А.В. Борьба с преступностью и охрана дикой фауны и флоры от незаконного оборота // Вестник МГИМО-Университета. № 4.
5. Anderson R. S. The Lacey Act: America's Premier Weapon in the Fight Against Unlawful Wildlife Trafficking // Public Land Law Review. № 27. 1995.
6. Annual Report FY 2007 U.S. Fish & Wildlife Service. Office of Law Enforcement, September, 2008.
7. Bowman M. A Tale of Two CITES: Divergent Perspectives upon the Effectiveness of the Wildlife Trade Convention // Review of European Comparative & International Environmental Law. № 3. 2013.
8. Eberhardt S. The Lacey Act amendments and United States' policing of international trade // Houston Journal of International Law. Spring. 2013.
9. Elliott L. Fighting transnational environmental crime // Journal of International Affairs. 2012. №. 1.
10. Facts about the Amended U.S. Lacey Act. March, 2009. APHIS. Plant Protection and Quarantine // <https://www.aphis.usda.gov>.
11. Julie A. Prevention of Transnational Environmental Crime and Regulatory Pluralism. In Regulatory Theory: Foundations and Applications, edited by DRAHOS PETER. Acton ACT, Australia: ANU Press. 2017.
12. Milledge R., D., S., Cooney R., Sas-Rolfes M., Biggs D., Murphree M., Kasterine A. The Elephant in the Room: Sustainable Use in the Illegal Wildlife Trade Debate // Report. International Institute for Environment and Development. 2014 // <http://pubs.iied.org>.
13. Prestemon J. The impacts of the Lacey Act Amendment of 2008 on U.S. hardwood lumber and hardwood plywood imports // Forest Policy & Economics. January. 2015.
14. Protect Japan's biodiversity. September 18, 2012. Japan Times [serial online] // <https://www.japantimes.co.jp>.
15. Wildlife conservation in Japan. Japanese Ministry of Environment // <https://www.env.go.jp>.
16. Wittemyer W., J., G., Klinkenberg B., Douglas-Hamilton I. Novel Opportunities for Wildlife Conservation and Research with Real-time Monitoring // Ecological Applications. April, 2014.

LEGAL REGULATION OF FLORA AND FAUNA IMPORT AND EXPORT EVIDENCED BY THE LEGISLATION OF GERMANY, THE USA AND JAPAN

Introduction. In the modern world environmental problems become more and more apparent, highlighting fragility of the environment. At the same time fight against offenses in this sphere remains a weak link and, undoubtedly, demands development of appropriate legal framework on the international and national levels. Nowadays the only international treaty regulating movement of flora and fauna objects is the CITES Convention of 1973. On the national level such matters are usually regulated by environment protection laws.

Methods and materials. In the research the authors applied general scientific (analysis, deduction) and special juridical (comparative law, technical juridical) methods.

Results of the research. The authors of the article consider measures suppressing illegal movement of flora and fauna objects, analyze corresponding experience of foreign legal regulation (structures of offenses, types and measures of responsibility, compe-

tent authorities and their powers) using the evidence of the USA, Germany and Japan.

Discussion and conclusions. The authors come to the conclusion that the reform of the legislation is needed and propose a number of ideas for further improvement of regulation in this sphere including redistribution of powers of competent public authorities, development of the population encouragement system and active use of modern technologies.

Natalia A. Vorontsova,
Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University) under the MFA of Russia
Irina A. Klimova,
Master's Course 2nd Year Student, Faculty of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University) under the MFA of Russia

Ключевые слова:

Конвенция СИТЕС, охрана дикой природы, незаконное перемещение объектов флоры и фауны, природоохранное законодательство, юридическая ответственность, компетентные органы, реформирование национального природоохранного законодательства

Keywords:

CITES Convention, wildlife protection, illegal trafficking
flora and fauna, environmental legislation, legal liability, authoritative bodies, reform of national legislation on environmental protection

References:

1. Bekjashev D.K., Bekjashev A.K., 1995. Mezhdunarodno-pravovye problemy bor'by s nezakonnym rybolovstvom: monografiya. [Problems of the international law concerning fight against illegal fishing]. Moscow.
2. Bor'ba s kriminal'nymi rynkami v Rossii: monografiya. [Fight against criminal markets in Russia]. Pod red. V.V. Merkur'eva. 2015. Moscow.
3. Doklad JeKOSOS [ECOSOC Report] E/CN. 15.2003.8. 4.03.2003.
4. Kukushkina A.V., 2011. Bor'ba s prestupnost'ju i ohrana dikoj fauny i flory ot nezakonnogo oborota [Fight against crime and wild flora and fauna protection against illegal trafficking]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [Herald of MGIMO-University]*. № 4. S. 233-239.
5. Anderson R.S., 1995. The Lacey Act: America's Premier Weapon in the Fight Against Unlawful Wildlife Trafficking. *Public Land Law Review*. № 27.
6. Annual Report FY 2007 U.S. Fish & Wildlife Service. Office of Law Enforcement. September, 2008.
7. Bowman M., 2013. A Tale of Two CITES: Divergent Perspectives upon the Effectiveness of the Wildlife Trade Convention. *Review Of European Comparative & International Environmental Law*. № 3.
8. Eberhardt S., 2013. The Lacey Act amendments and United States' policing of international trade. *Houston Journal of International Law*. Spring.
9. Elliott L., 2012. Fighting transnational environmental crime. *Journal of International Affairs*. №. 1.
10. Facts about the Amended U.S. Lacey Act. APHIS. Plant Protection and Quarantine. March, 2009. URL: <https://www.aphis.usda.gov>.

11. Julie A., 2017. Prevention of Transnational Environmental Crime and Regulatory Pluralism. *In Regulatory Theory: Foundations and Applications*, edited by DRAHOS PETER. Acton ACT, Australia: ANU Press.
12. Milledge R., D., S., Cooney R., Sas-Rolfes M., Biggs D., Murphree M., Kasterine A., 2014. The Elephant in the Room: Sustainable Use in the Illegal Wildlife Trade Debate. *Report. International Institute for Environment and Development*. URL: <http://pubs.iied.org>.
13. Prestemon J., 2015. The impacts of the Lacey Act Amendment of 2008 on U.S. hardwood lumber and hardwood plywood imports. *Forest Policy & Economics*. January.
14. Protect Japan's biodiversity. September 18, 2012. *Japan Times* [serial online]. URL: <https://www.japantimes.co.jp>.
15. Wildlife conservation in Japan. *Japanese Ministry of Environment*. URL: <https://www.env.go.jp>.
16. Wittemyer W., J., G., Klinkenberg B., Douglas-Hamilton I., 2014. Novel Opportunities for Wildlife Conservation and Research with Real-time Monitoring. *Ecological Applications*. April.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАСЕДАНИЙ И ПРОЦЕДУР ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ИРЛАНДИЯ (НА ПРИМЕРЕ СОВЕТА ГОРОДА И ГРАФСТВА ЛИМЕРИК)

Леван Чихладзе*
Светлана Штокало**

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-17-24



Введение. В статье рассматривается опыт регулирования заседаний и процедур органов местного самоуправления в Республике Ирландия. Авторы впервые в отечественной литературе анализируют положения ряда законодательных и муниципальных правовых актов Республики Ирландия, касающиеся регулирования вопросов организации и проведения заседаний и связанных с ними процедур Совета города и графства Лимерик.

Материалы и методы. Методологическую основу данного исследования образуют такие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений, как метод системно-структурного анализа, формально-юридический метод, логический метод и др.

Результаты исследования. Постоянные правила Совета города и графства Лимерик, принятые в 2016 г., весьма формализованы и довольно обстоятельно регламентируют вопросы организации и проведения заседаний Совета и органично связанные с ними вопросы процедуры Совета города и графства Лимерик. Постоянные правила Совета города и графства Лимерик в большей степени ориентированы на регулирование процедурных, а не институциональных аспектов организации деятельности Совета города и графства Лимерик. Постоянные правила, регулируя отношения мэра с Советом, обеспечивают значительную роль мэра города и графства Лимерик, одновременно являющегося председателем Совета, в деятельности Совета, поскольку его полномочия распространяются на решение ряда вопросов, в том числе и выходящих за пределы сферы установленной законом и постоянными правилами.

Обсуждение и заключение. Постоянные правила допускают возможность присутствия публики и представителей СМИ на заседаниях Совета, что обеспечивает должный уровень открытости и транспарентности заседаний и деятельности Совета. Постоянные правила позволяют проследить институциональные и процедурные особенности организации и деятельности заседаний Совета города и графства Лимерик, характеризуются развитием и демократическим потенциалом и создают условия для надлежащей организации кол-

* **Чихладзе Леван Теймуразович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов.
e-mail: levanbook@gmail.com

** **Штокало Светлана Викторовна**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. e-mail: s-shtokalo@mail.ru.

лективной работы советников, должностных лиц и служащих Совета города и графства Лимерик.

Введение

В настоящее время в России совершенствование системы местного самоуправления представляет собой одну из важнейших задач. Отечественные ученые обращаются к довольно широкому кругу вопросов местного самоуправления, в том числе особенностям правового статуса разных видов муниципальных образований, информационной открытости деятельности органов местного самоуправления, особенностям функционирования местных органов власти в современных условиях [5; 2; 6] и др., проводят сравнительный анализ институтов местного самоуправления России и зарубежных стран [3; 4].

Одной из актуальных проблем российской науки муниципального права является изучение вопросов процедуры и практики деятельности органов местного самоуправления зарубежных стран [1. С. 16].

Местное самоуправление Республики Ирландия успешно развивается в контексте современных реалий в соответствии с новыми требованиями. Совершенствование и реформирование местного самоуправления находит отражение на уровне научных исследований [7; 8; 9] и законодательного регулирования.

Целью данной статьи является рассмотрение правового регулирования заседаний и связанных с ними процедур органов местного самоуправления в Республике Ирландия. В данной статье анализируются законодательные и муниципальные правовые акты Республики Ирландия, касающиеся правового регулирования заседаний и процедур органа местного самоуправления, в частности, Закон о местном самоуправлении 2001 г.¹ (далее – Закон 2001 г.), Закон о реформе местного самоуправления 2014 г.² (далее – Закон 2014 г.), Постоянные пра-

вила Совета города и графства Лимерик 2016 г.³

Исследование

В Республике Ирландия основным законом (principal law) регулирующим наиболее существенные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления вообще и, в частности, органа местного самоуправления города и графства Лимерик, является консолидированный Закон 2001 г., который определяет структуру, деятельность и функции местного самоуправления и управления [8. Р. 228]. Приложение № 10 вышеназванного акта играет роль адаптивного закона, положения которого применяются органами местного самоуправления в качестве моделей для собственных постоянных правил (standing orders). В свою очередь, постоянные правила, разрабатываемые и принимаемые органами местного самоуправления, регулируют заседания и процедуры органов местного самоуправления более детально, с учетом местной специфики.

В соответствии с Законом 2014 г., который внес изменения в Закон 2001 г., в стране были учреждены следующие административные территории для целей местного управления и самоуправления, в частности, графства (counties), города (cities) и новые – города и графства (cities and counties). Соответственно им были установлены органы местного самоуправления – советы графства (county council), советы города (city council), советы города и графства (city and county council). Таким образом, в настоящее время в Республике Ирландия насчитывается 26 советов графств, три совета города (Совет города Корк, Совет города Дублин и Совет города Голуэй), два совета города и графства (Совет города и графства Лимерик и Совет города и графства Уотерфорд). Кроме того,

¹ Local Government Act 2001 [Электронный ресурс] // Electronic Irish Statute Book (eISB). Официальный сайт. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/37/enacted/en/html> (дата обращения: 15.12.2017).

² Local Government Reform Act 2014 [Электронный ресурс] // Electronic Irish Statute Book (eISB). Официальный сайт. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/1/enacted/en/html> (дата обращения: 15.12.2017).

³ Limerick City and County Council Standing Orders July 2016 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.limerick.ie/sites/default/files/media/documents/2017-04/Limerick%20City%20and%20County%20Council%20Standing%20Orders%20July%202016.pdf> (дата обращения: 15.12.2017).

были созданы новые муниципальные районы, в том числе и несколько столичных⁴.

Одним из органов местного самоуправления, созданных согласно Закону 2014 г., является Совет города и графства Лимерик, который состоит из 40 советников (из них 21 представляют столичный район Лимерика, а оставшиеся 19 – три муниципальных района)⁵. Совет города и графства Лимерик ежегодно избирает мэра, который по должности является председателем Совета.

С целью изучения регулирования заседаний и процедур органов местного самоуправления на примере Совета города и графства Лимерик рассмотрим и проанализируем Постоянные правила Совета города и графства Лимерик, принятые в 2016 г.

Постоянные правила Совета города и графства Лимерик довольно подробно регламентируют заседания и процедуры этого органа местного самоуправления и включают следующие вопросы: заседания Совета; виды заседаний; время и место проведения заседаний; созыв заседания; публичное уведомление о заседании; порядок работы заседаний; утверждение протокола заседаний; вопросы советников; предложения выносимые по уведомлению и предложения по изменению или отмене резолюций; предложение о рассмотрении срочного дела; нарушение установленного порядка; голосование на заседаниях; присутствие публики и масс медиа на заседаниях и др.

Постоянные правила применяются ко всем заседаниям, в том числе и к закрытым заседаниям Совета. Все члены Совета обязаны соблюдать постоянные правила, принятые Советом. Совет может путем резолюции, за которую проголосует не менее половины от общего числа членов Совета, изменять или отменять постоянные правила и создавать новые постоянные правила.

Совет города и графства Лимерик проводит ежегодные, бюджетные, обычные и специальные заседания.

Ежегодно обычные заседания Совета проводятся один раз в два месяца в четвертый понедельник сентября, ноября, января, марта, мая и июля, если иное не установлено статутom или резолюцией Совета или по какой-либо иной причине. График заседаний ежегодно составляется в июле, согласовывается и утверждается на июльском заседании Совета⁶.

Обычно заседания Совета начинаются в 15 часов (или в другое время, которое устанавливается резолюцией Совета или, в случае отсутствия такой резолюции, по указанию мэра) и продолжаются до завершения работы, но не позднее 17 часов 30 минут.

В год проведения местных выборов (один раз в пятилетие) ежегодное заседание проводится на четырнадцатый день после дня выборов. Если четырнадцатый день является «исключенным днем»⁷, то заседание проводится на следующий день. Каждый год, кроме года местных выборов, ежегодное заседание проводится в последний рабочий день в июне.

При проведении ежегодного заседания в год местных выборов Совет должен опубликовать уведомление о своем ежегодном заседании. Уведомление должно быть подготовлено в определенной форме и опубликовано в одной из газет, распространяемых в административном районе Совета в установленный срок.

На ежегодном заседании в год местных выборов администратор заседаний (служащий местного органа, которому поручается выполнение определенных организационных мероприятий по проведению заседаний) зачитывает имена лиц, избранных в качестве членов Совета. В соответствии с постоянным правилом № 10, первым делом ежегодного заседания должны быть выборы мэра, а затем – избрание заместителя мэра⁸.

На ежегодном заседании в год местных выборов, до избрания мэра, место председа-

⁴ Local Government Reform Act 2014 [Электронный ресурс] // Electronic Irish Statute Book (eISB). Официальный сайт. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/1/enacted/en/html> (дата обращения: 15.12.2017).

⁵ Limerick City and County Council. Annual Report 2016. P. 6. [Электронный ресурс] // URL: https://www.limerick.ie/sites/default/files/media/documents/2017-07/Annual%20Report%202016_0.pdf (дата обращения 15.12.2017).

⁶ Limerick City and County Council. Council Meetings. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.limerick.ie/council/your-council/meetings> (дата обращения 15.12.2017).

⁷ В соответствии со ст. 2 Закона о местном самоуправлении 2001 г. исключенный день означает такие дни, как суббота, воскресенье, публичный праздничный день и любой другой день, в который закрыт основной офис местного органа.

⁸ Limerick City and County Council Standing Orders July 2016 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.limerick.ie/sites/default/files/media/documents/2017-04/Limerick%20City%20and%20County%20Council%20Standing%20Orders%20July%202016.pdf> (дата обращения: 15.12.2017).

теля (the Chair) должен занять член Совета или служащий, выбранный заседанием для этой цели. Член Совета, избранный для этой цели на ежегодном заседании, не имеет второго или решающего голоса, который обычно является прерогативой лица, избранного на должность председателя.

На ежегодном заседании Совет утверждает график заседаний Совета, заседаний советников представляющих муниципальные районы, а также заседаний комитетов на следующие 12 месяцев.

Бюджетное заседание местного органа Совета города и графства Лимерик проводится в период времени, предписанный положениями (regulations) принятыми для этой цели⁹.

Специальное заседание Совета может созываться мэром в любое время. В случае если должность мэра является вакантной или мэр не в состоянии осуществлять свои полномочия, то – заместителем мэра. Специальное заседание Совета может также созываться мэром на основании письменного заявления, представленного ему любыми пятью членами Совета. Если мэр не соглашается, то члены Совета, обратившиеся с требованием, могут сами созвать заседание в течение семи дней после представления требования.

Уведомление о заседании, за исключением бюджетного заседания Совета города и графства Лимерик, должно быть передано каждому члену Совета или отправлено ему по электронной почте не менее чем за три дня до начала заседания и указывать место, дату и время проведения заседания. Уведомление о заседании Совета должно включать повестку дня с перечнем дел, подлежащих рассмотрению на заседании, и быть подписано администратором заседаний. На заседании не могут рассматриваться вопросы, не включенные в повестку дня.

В случае проведения специального заседания, созванного по требованию членов Совета, вместе с уведомлением им должна быть отправлена копия требования о проведении такого заседания.

Публичное уведомление о месте, дате и времени проведения заседания, за исключением бюджетного заседания местного органа, должно быть размещено не менее чем за три дня до дня проведения заседания в глав-

ном офисе местного органа и на веб-сайте Совета.

Перейдем к рассмотрению вопросов процедуры проведения заседаний Совета. Место председателя на заседании Совета должно быть занято мэром в течение 15 минут после начала заседания. В случае его отсутствия – заместителем мэра или членом Совета, избранным присутствующими членами Совета путем голосования, чтобы возглавить заседание. Выбранное лицо должно занимать место председателя до прибытия мэра или заместителя мэра.

На заседании Совета администратор заседаний составляет в алфавитном порядке список присутствующих членов Совета. Все члены Совета, участвующие в заседании, ставят свою подпись в списке присутствующих. Кворум для проведения заседания Совета составляет 11 членов (одна четверть от общего числа членов Совета плюс 1). Никакое дело не должно рассматриваться, если нет кворума. Если по истечении двадцати минут после начала заседания кворума нет, то Совет прекращает работу и заседание переносится на другой день, который позднее будет назначен мэром.

Порядок работы на всех заседаниях, кроме ежегодных заседаний, бюджетных заседаний и специальных заседаний должен быть следующим: 1) утверждение протокола предыдущего заседания; 2) работа, предусмотренная статутом, которая должна быть выполнена на заседании; 3) работа, представленная главой исполнительной ветви муниципального органа; 4) корреспонденция из правительственных департаментов или иная информация по вопросам, ранее рассмотренным Советом; 5) рассмотрение докладов из комитетов; 6) письма и вопросы, не требующие обсуждения; 7) предложения, внесенные по уведомлению, перенесенные с предыдущего заседания; 8) вопросы, полученные после выхода повестки дня предыдущего заседания; 9) предложения, внесенные по уведомлению, полученные после выхода повестки дня предыдущего заседания; 10) иные вопросы, включенные в повестку дня¹⁰.

Совет может путем принятия резолюции изменить порядок работы и отдать приоритет любому вопросу, включенному в повестку дня. Мэр имеет дискреционное право

⁹ В данной статье бюджетные заседания не рассматриваются и могут быть предметом отдельного исследования.

¹⁰ См., например, Full Meeting of Limerick City and County Council. 25th September 2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.limerick.ie/council/whats-on/full-meeting-limerick-city-and-county-council-1> (дата обращения: 15.12.2017).

отказать в принятии любого предложения, которое не относится к делу, указанному в повестке дня.

На специальном заседании должно рассматриваться только дело, указанное в уведомлении.

Протокол заседания Совета составляется администратором заседаний. За три дня до начала заседания, на котором должен быть рассмотрен и принят протокол, его копия должна быть передана каждому члену Совета или отправлена ему по электронной почте.

Протокол заседания представляется для утверждения на обычном очередном заседании, если это практически возможно, или на следующем заседании, что фиксируется в протоколе заседания.

После утверждения, протокол заседания подписывается лицом, председательствующим на заседании. Копия протокола, утвержденного в соответствии с установленными требованиями, должна быть доступна для ознакомления в основном здании Совета и размещена на веб-сайте Совета.

Все вопросы, адресованные Совету, должны были направлены по электронной почте администратору заседаний Совета не позднее чем за девять дней до начала заседания Совета. Каждому члену Совета разрешается направить по два вопроса. Вопросы должны относиться к деятельности Совета¹¹ и любой спор на этот счет разрешается мэром.

Все уведомления о предложениях направляются в письменной форме администратору заседаний Совета таким образом, чтобы они были получены им по крайней мере за девять дней до начала заседания Совета. Предложение, вносимое по уведомлению должно непосредственно относиться к деятельности Совета. Все предложения, вносимые по уведомлению, будут включены в повестку дня следующего очередного заседания Совета.

Мэр имеет дискреционное право отказать или разрешить внести изменения в любое предложение после консультации с членом Совета, ответственным за это предложение.

Каждому советнику на заседании Совета разрешается внести только одно предложение, которое относится к числу предложений, вносимых с предварительного уведомления. Причем, уведомление о пред-

ложении, подписанное одним или несколькими советниками, считается уведомлением от каждого члена Совета поставившего свою подпись.

На заседании Совета без уведомления могут быть сделаны следующие предложения: по вопросам прямо предусмотренным статутом, которые должны быть рассмотрены на заседании; мэром по любому вопросу, который он может посчитать необходимым; по вопросам, возникающим непосредственно из любого дела, обсуждаемого на заседании; об изменении порядка работы Совета; о том, что вопрос поставлен на голосование; о том, что Совет перейдет к следующему делу по повестке дня и др.

Предложение о рассмотрении срочного дела может быть внесено без уведомления при условии, что в его пользу проголосует не менее трех четвертей присутствующих членов (составляющих по меньшей мере половину от общего числа членов Совета).

Выступления членов Совета должны быть обращены к мэру. Ни один член Совета не может выступать более трех минут по какому-либо одному вопросу без согласия мэра. В случае, если два или более члена Совета одновременно хотят выступить, преимущество имеет член Совета, указанный мэром.

Каждый член Совета по окончании любого выступления может внести одно из следующих предложений: 1) о переносе дебатов; 2) о том, чтобы вопрос был поставлен на голосование; 3) о переходе Совета к следующему делу.

Каждое из вышеперечисленных предложений должно быть поддержано. Инициатор любого из предложений может говорить не более трех минут. Поддерживающий предложение член Совета должен ограничиться выражением формальной поддержки.

В случае переноса дебатов обсуждение возобновляется на следующем заседании Совета, а Совет переходит к следующему делу. Мэр может отказать в переносе дебатов или переходе к следующему делу, если посчитает, что рассматриваемый вопрос не был достаточно обсужден.

Если принимается предложение о том, чтобы вопрос был поставлен на голосование, то незамедлительно проводится голосование. Если принимается предложение о переходе Совета к следующему делу, то рассматриваемый вопрос считается отклоненным.

¹¹ Вопросы, которые относятся к деятельности столичного или муниципального района должны быть направлены в соответствующий район.

Мэр имеет дискреционное право позволить члену Совета выступить во второй раз. Однако такое разрешение должно быть дано только после того, как все члены, пожелавшие выступить, сделают это по одному разу.

Член Совета, который, по мнению мэра, нарушает любое постоянное правило или отказывается подчиняться постановлению (ruling) мэра, может быть призван к порядку. Если член Совета упорно отказывается подчиниться постановлению мэра, то мэр может удалить его с оставшейся части заседания. Если мэр посчитает, что заседание вследствие беспорядка не может продолжать свою работу, он может перенести его на время или отложить заседание до установленной им даты. В отношении нарушителя установленного порядка должны применяться положения статьи 57(d) Закона 2014 г.¹²

Каждый вопрос, который ставится на голосование, по дискреционному усмотрению мэра осуществляется либо голосованием путем поднятия рук, либо голосованием делением¹³. В случае равенства голосов, мэр имеет второй или решающий голос (за исключением случаев избрания преемника мэра).

На заседаниях Совета может присутствовать публика и представители масс медиа¹⁴. Без предварительного одобрения Совета на заседаниях не могут использоваться никакие камеры, а также звукозаписывающее и коммуникационное оборудование. В случае нарушения общего порядка в любой части Палаты Совета, открытой для публики, мэр может приказать освободить эту часть помещения.

Во время заседаний советникам не разрешается принимать и осуществлять телефонные звонки.

Согласно предложению, сделанному надлежащим образом, любое постоянное правило может быть приостановлено на заседании при условии, что две трети членов Совета, присутствующих и участвующих в голосовании, принимают такое решение. Однако, когда постоянные правила приостанавливаются для цели продолжения дебатов, рассматривается только обсуждаемый

вопрос. Оставшиеся вопросы, ожидающие обсуждения, включаются в повестку дня следующего заседания.

Мэр имеет право заниматься любым вопросом, в том числе и не входящим в круг вопросов, регулируемых постоянными правилами. Постановление мэра по любому вопросу и его интерпретация постоянных правил являются окончательными.

Результаты исследования

Как видно из вышеизложенного, Постоянные правила Совета города и графства Лимерик, принятые в 2016 г., весьма формализованы и довольно обстоятельно регламентируют вопросы организации и проведения заседаний Совета и органично связанные с ними вопросы процедуры Совета города и графства Лимерик.

Постоянные правила Совета города и графства Лимерик, на наш взгляд, в большей степени ориентированы на регулирование процедурных, а не институциональных аспектов организации деятельности Совета города и графства Лимерик. Регулированию последних преимущественно посвящены положения законодательства о местном самоуправлении и, в меньшей степени, адаптивные положения приложения № 10 Закона 2001 г.

Постоянные правила, регулируя отношения мэра с Советом, обеспечивают значительную роль мэра города и графства Лимерик, одновременно являющегося председателем Совета, в деятельности Совета, поскольку его полномочия распространяются на решение ряда вопросов, выходящих за пределы сферы, установленной законом и постоянными правилами. Кроме того, наделение мэра правом интерпретировать Постоянные правила Совета города и графства Лимерик также усиливает позиции мэра.

Заключение

В Республике Ирландия на протяжении многих лет, в особенности с начала текущего столетия, как на государственном, так и на местном уровне, проводится работа по совершенствованию и реформированию

¹² Local Government Reform Act 2014 [Электронный ресурс] // Electronic Irish Statute Book (eISB). Официальный сайт. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/1/enacted/en/html> (дата обращения: 15.12.2017).

¹³ Когда проводится голосование делением, фамилии членов, голосующих за или против вопроса или поправки, вносятся в протокол. Члены голосуют в алфавитном порядке своих фамилий.

¹⁴ В соответствии со ст. 45 Закона о местном самоуправлении 2001 г. термин «член публики» означает любое лицо, которое «присутствует на заседании не по просьбе местного органа», а термин «масс медиа» включает аккредитованных представителей местной и национальной прессы, местного и национального радио, местного и национального телевидения.

местного самоуправления. Нередко соответствующая инициатива исходит от Правительства Республики Ирландия [8. Р. 238–239, 254–257].

Постоянные правила характеризуются динамичным развитием и демократическим потенциалом и создают необходимые условия для надлежащей организации коллективной работы советников, должностных

лиц и служащих Совета города и графства Лимерик.

Постоянные правила в развитие положений Закона 2001 г. и иных законодательных актов, предоставляют возможность присутствия публики и представителей СМИ на заседаниях Совета, что обеспечивает должный уровень открытости и транспарентности заседаний и деятельности Совета.

Литература:

1. Актуальные проблемы муниципального права: учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М., 2016.
2. Михеев Д.С. Информационная открытость деятельности органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10.
3. Осавелюк А.М., Абазов А.С. Проблема наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в России и Японии: сравнительный анализ // Государственная служба и кадры. 2015. № 4.
4. Пешин Н.Л., Никитина В.М. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2.
5. Шугрина Е.С. Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований // Lex Russica. 2017. № 2.
6. Ezhevski D. O. Local government as one of the constitutional system of the Russian Federation (the modern aspects) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2015. № 3.
7. Local Government in Ireland. Inside Out. Dublin: Institute of Public Administration, 2004.
8. O'Toole J. and Dooney S. Irish Government Today. Third Edition. Dublin: Gill & Macmillan, 2009.
9. Roche D. Local Government in Ireland. Dublin: Institute of Public Administration, 1983.

REGULATION OF MEETINGS AND PROCEDURES OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE REPUBLIC OF IRELAND (EVIDENCE OF THE LIMERICK CITY AND COUNTY COUNCIL)

Introduction. The article considers the experience of regulating meetings and procedures of local government bodies in the Republic of Ireland. The authors for the first time in the domestic literature analyze the provisions of a number of legislative and municipal legal acts of the Republic of Ireland relating to the regulation of the organization and conduct of meetings and related procedures of the Limerick City and County Council.

Materials and methods. The methodological basis of this research is formed by such general scientific and special methods of cognition of legal phenomena as a method of system-structural analysis, a formal-legal method, a logical method, and others.

Results. The Standing Orders of the Limerick City and County Council, adopted in 2016, are very formal and regulate quite thoroughly the issues of organizing and holding meetings of the Council and the organically related procedures of the Limerick City and County Council. Standing Orders of the

Limerick City and County Council are more focused on the regulation of procedural, rather than institutional aspects of the organization of the Limerick City and County Council. The Standing Orders, regulating the relationship of the mayor with the Council, ensure the significant role of the mayor of the Limerick City and County, who is also the chairman of the Council, in the activities of the Council, since his powers extend to solving a number of issues, including those outside the scope established by law and standing orders.

Discussion and Conclusions. The Standing Orders allow for the presence of the public and media representatives at meetings of the Council, which ensures an adequate level of openness and transparency in the meetings and activities of the Council. The Standing Orders allow for following the institutional and procedural features of the organization and activities of meetings of the Limerick City and County Council, they are characterized by dynamic

development and democratic potential and create the conditions for proper organization of collective work of advisers, officials and employees of the Limerick City and County Council.

Levan T. Chikhladze,
Doctor of Law, Associate Professor, Profes-

sor, Head of the Department of Municipal Law at the Law Institute of the RUDN University
Svetlana V. Shtokalo,
Candidate of Law, Senior lecturer with the Department of Theory and History of State and Law, Faculty of Law of the North-Ossetian State University named after K.L. Khetagurov

Ключевые слова:

Республика Ирландия, местное самоуправление, реформа местного самоуправления, органы местного самоуправления, город и графство Лимерик, Совет города и графства Лимерик, постоянные правила, заседания и процедуры

Keywords:

the Republic of Ireland, local government, local government reform, local authorities, Limerick City and County, Limerick City and County Council, standing orders, meetings and procedures

References:

1. Aktual'nye problemy municipal'nogo prava: uchebnik dlja magistrov, obuchajushhihsja po napravleniju podgotovki «Jurisprudencija» / pod red. L.T. Chikhladze, E. N. Hazova [Current problems of the municipal right: the textbook for the masters studying in the direction of preparation «Law» / under the editorship of L.T. Chikhladze, E.N. Hazov]. Moscow, 2016.
2. Miheev D.S., 2016. Informacionnaja otkrytost' dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija [Information openness of activity of local governments]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*. No. 10.
3. Osaveljuk A.M., Abazov A.S., 2015. Problema nadeleniya otдел'nymi gosudarstvennymi polnomochijami organov mestnogo samoupravlenija v Rossii i Japonii: sravnitel'nyj analiz [Problem of investment with separate state powers of local governments in Russia and Japan: comparative analysis]. *Gosudarstvennaja sluzhba i kadry [Public service and personnel]*. No. 4.
4. Peshin N.L., Nikitina V.M., 2016. Problemy pravovogo regulirovaniya razvitija gorodov-megapolisov v Italii i Rossii [Problems of legal regulation of development of the cities megalopolises in Italy and Russia]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*. No. 2.
5. Shugrina E.S., 2017. Osobennosti pravovogo statusa raznyh vidov municipal'nyh obrazovanij [Features of legal status of different types of municipal units]. *Lex Russica*. No. 2.
6. Ezhevski D.O., 2015. Local government as one of the constitutional system of the Russian Federation (the modern aspects). *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija: Juridicheskie nauki [Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. Series: Jurisprudence]*. No. 3.
7. Local Government in Ireland. Inside Out. Dublin: Institute of Public Administration, 2004.
8. O'Toole J. and Dooney S., 2009. Irish Government Today. Third Edition. Dublin: Gill & Macmillan.
9. Roche D., 1983. Local Government in Ireland. Dublin: Institute of Public Administration.

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ЛЕГИТИМАЦИЯ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Анастасия Засеева*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-25-29



Введение. Среди существующих принципов права особенно важными для государственного строительства являются принципы легальности и легитимности. Именно они непосредственно воздействуют на современное законодательство, взаимосвязаны с отраслевыми принципами избирательной системы Российской Федерации. Представляется, что они являются фундаментальными для любого правового государства, влияют на основу устройства и действия в нем различных механизмов взаимодействия общества и государства. Данные принципы, в том числе, дополняют и конкретизируют принципы народного и национального суверенитетов [1. С. 32].

Материалы и методы. В ходе исследования были применены как общенаучные (метод анализа, дедукции), так и специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический) методы.

Результаты исследования. В результате проведенного анализа выявлено, что многие принципы теории государства схожи и имеют общие философско-концептуальные источники формирования.

Обсуждение и заключение. Обоснован подход автора об особом пути формирования российской правовой системы. Данный вывод подтверждается работами других российских авторов.

В устойчиво развивающихся обществах наличие достаточного уровня легитимности государственной власти, а также осуществление власти в строгом соответствии с буквой закона делают государственную власть в высшей мере полноправной, а управленческий механизм – стабильным и эффективным.

Пример из отечественной политической истории: Борис Годунов (1551 – 1605, русский царь с 1598) добился престола, перешагнув через убийство царевича Димитрия. Умный, честолюбивый правитель изо всех сил старался завоевать доверие народа: открывал государственные хлебные закрома для нуждающихся, делал богатые подарки монастырям, одаривал купцов – словом, льстил народу и искал его расположения. Однако тень совершенного

беззакония таинственно преследовала Годунова, внося тревогу и нервозность в его царствование. Из уст в уста передавалась молва о незаконности власти Бориса Годунова, о том, что царевич Димитрий чудесным образом спасся, он и есть настоящий царь. Трагедия Бориса Годунова – это трагедия беззакония власти, которую, в конечном счете, народ принял. Именно поэтому политологи столь пристальное внимание отводят проблеме законности и признания политиче-

* Засеева Анастасия Сергеевна, преподаватель кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России.
e-mail: bukhanovas@gmail.com

ской власти. Для обозначения указанных понятий используются термины «легальность» и «легитимность» [3. С. 67].

Легитимность у Кутафина О.Е и Туманова В.А. – это политико-правовое понятие, означающее положительное отношение населения страны, его больших групп, общественного мнения к действующим институтам государственной власти [5. С. 354]. Легитимность позволяет политической власти воздействовать на поведение людей, не прибегая к физическому принуждению в качестве главного способа достижения повиновения граждан, и в то же время оправдывает это принуждение в тех случаях, когда оно применяется. Таким образом, легитимная власть становится авторитетной. Легитимность не следует путать с легальностью. Легальность – лишь один из способов легитимации власти. И даже несмотря на то, что корень анализируемых терминов «легитимность» и «легальность» один (*lex* – закон), смысл в них вкладывается абсолютно разный, что, собственно, подтверждено современной наукой. Легальность используется именно как синоним законности, ассоциируется с писаным правом, в неё закладываются формулировки нормативно-правовых актов, принятых в особом порядке законодательными органами государственной власти (иногда на референдуме). Легальность – это так называемое юридическое узаконение политических институтов и процедур. Конституционная законность, в силу исторических обстоятельств, может вступить в противоречие с легитимностью. Государственные (законные) институты теряют поддержку населения, делегитимируются, но при этом остаются вполне легальными (соответствуют принятым законам, в частности – Конституции).

Легитимность не обладает юридическими функциями, т.е. не является правовым процессом, но может с ним совпадать. Например, закон может легализовать власть лица, которое общество не принимает, но вынуждено повиноваться. Правительственный акт (указ, постановление, декрет и т.п.) может узаконить санкции, правовые или экономические меры, которые страна не одобряет, но вынуждена терпеть. В то же время может быть и обратная ситуация, когда происходит совпадение явления легального и одновременно легитимного, т.е. явления узаконенного и одобренного обществом, будь то власть президента или тот или иной закон. С функциональной позиции легальность во многом помогает укрепить веру в

то, что власть столь же законна, сколько и рациональна, она характеризует степень законности действий властных структур относительно норм содержащихся в праве.

Таким образом, эта взаимосвязь двух понятий рождает особый случай легитимации – легитимация легальности. Надо сказать, что данная проблема – это не психологическая проекция, касающаяся размышлений морально-политического характера, она является реально существующей и характеризует структуру и функционирование политической, государственной и правовой системы.

В политической теории легитимность определяется как содержание взаимодействия политической системы и общества, системная характеристика того общественного порядка подчинения, который формируется в результате этого взаимодействия. Включает способность системы порождать и поддерживать убеждение, что существующие политические учреждения являются наиболее соответствующие интересам общества. Таким образом, нельзя просто определить легитимность как признание чего-либо законным (органа государственной власти, социального института, статуса, отдельных полномочий), так и однозначно сводить определение к согласию, признанию или доверию. Легитимность является способом обеспечения этих признаков в общественной системе через формирование определенного порядка подчинения. В XX веке распространение получил особый тип легитимности «идеологическая легитимность». Её суть состоит в оправдании власти с помощью идеологии, вносимой в массовое сознание. Идеология обосновывает соответствие власти интересам народа, нации или класса ... основывается на воздействии на сознание, подсознание людей с помощью методов убеждения и внушения [4. С. 121].

Стоит отметить, что понятие «легитимность» в юридической науке (в особенности его применения к институтам государственной власти) в настоящее время исследуется фрагментарно. Шапсугов Д.Ю. в одной из своих работ говорил об отсутствии в научной литературе всесторонне обоснованного определения легитимности власти. Однако за последнее время она все же исследовалась политологами с использованием инструментария политической и социологической наук [9. С. 101]. Так, например, Яковлев А.Н. в своем исследовании [10. С. 3] предложил понимать легитимацию политической власти как непрерывный процесс соотнесения

интересов различных социальных и политических сил, результатом которого является санкционирование обществом определенных действий политической власти, их институализация и последующее закрепление в нормативных актах.

На наш взгляд, данное понятие необходимо анализировать не только с политической и социологической точки зрения, но и с правовых позиций. В связи с этим представляется логичным рассматривать легитимность как принцип права, принцип формирования органов государственной власти, корреспондирующий с демократическим принципом народовластия.

Процедурный механизм, порождаемый целью легитимности, есть легитимация, и данный процесс урегулирован нормами права. Демократическая (правовая) легитимность, например, представляется ясным и понятным для граждан механизмом принятия решений. Демократический процесс легитимации государства в современном обществе включает в себя конституционное выражение легитимирующего порядка (конституция очерчивает и гарантирует необходимую меру свободы человека в обществе) и конституционное оформление легитимной организации государственной власти. Стоит согласиться с мнением В.А. Четвернина, который отмечает, что легитимной организацией публичной политической власти в современном обществе является демократическое конституционное государство, а легитимирующем его порядком – право [8. С. 83].

Ф. Фукуяма и С. Хантингтон включают данное понятие в нормативный аспект государственности: «Государственные учреждения не только могут должным образом работать совместно в общеадминистративном смысле, они также должны восприниматься основной частью общества как легитимные [7. С. 52].

Народ, выступая как исключительный источник власти, не может прямо осуществлять власть постоянно, и вынужден делегировать специальные процедуры осуществления власти сложной системе, сочетающей в себе выборные и назначаемые институты, представительство интересов и прямое участие. Процедура делегирования власти предполагает сохранение гражданами механизма контроля над создаваемыми институтами. В связи с этим, в современном мире единственным серьезным источником легитимности служит демократия, а современная государственная власть сознательно

стремится институализироваться через демократические институты и принципы.

В действительности любое государство существовало и существует благодаря внутреннему органическому единству людей и соответствующих публично-властных институтов, приводимых в движение их усилиями. Зона легитимации охватывает собой как людей (главу государства, министров, губернаторов, лидеров партий, так и публично-властные институты (парламент, политические партии, правительство, суд и т.д.) [2. С. 216].

Большинство современных демократических государств в своем управлении исходят из приоритета принципа легитимности над легальностью, что в свою очередь, означает, что с политико-правовой точки зрения они предъявляют следующие требования к процессам взаимоотношений государства и гражданского общества:

1. Утверждение правового порядка легитимации политической и государственной власти, что предполагает наличие конституции, гарантирующей права и свободы граждан и легитимацию государственной власти посредством закрепленных в конституции правовых норм.
2. Создание и юридическое закрепление форм, механизмов и процедур постановки перед государством целей, отвечающих потребностям социально-экономического развития.
3. Периодическое избрание демократическими процедурами парламента как высшего законодательного органа государственной власти, формирование ответственного правительства, выражение сформированных в гражданском обществе интересов в форме законов, обязательных для исполнительной власти.
4. Создание и юридическое закрепление механизмов и процедур функционирования исполнительной власти, с целью достижения сформированных в обществе интересов, предотвращения возможностей ее вмешательства в деятельность гражданского общества, ограничения прав и свобод личности.
5. Создание институциональных механизмов и процедур осуществления контроля над деятельностью государственного аппарата и соблюдения принимаемых законов посредством суда как социального и правового института.

Применительно к конституционному процессу легитимность и легальность как категории с различным содержанием иссле-

дует И.А. Исаев: «...Легитимность строится на идеале, легальность на сопоставлениях, все юридически значимые действия и все нормы должны соответствовать установленным правилам и образцам. Легитимность идеалистична, легальность реалистична, легитимность стимулирует изменения в правовом процессе, легальность заботится о его стабильности и неизменности» [6. С. 127].

В устойчиво развивающихся обществах, наличие достаточного уровня легитимности государственной власти, а также осуществление власти в строгом соответствии с буквой закона, делают государственную власть в высшей мере полноправной, а управленческий механизм – стабильным и эффективным.

Литература:

1. Демидов Д.Г. Влияние избирательного законодательства Российской Федерации на легальность и легитимность выборных органов государственной власти. СПб. 2014.
2. Мамут Л.С. Легитимация государства // Право и общество в эпоху перемен. Материалы философско-правовых чтений. М., 2008.
3. Василенко И. Политология. Базовый курс. М., 2016.
4. Нагиев Г. Политология. Учебное пособие. М., 2014.
5. Популярный юридический энциклопедический словарь. Редкол.: О.Е. Кутафин, В.А. Туманов, И.В. Шмаров и др. М., 2002.
6. Принцип формального равенства и взаимное признание права: коллектив. монография / Под общ. ред. В.В. Лапаевой, А.В. Полякова, В.В. Денисенко. М., 2016.
7. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в 21 веке. М., 2006.
8. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993.
9. Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М., 2003.
10. Яковлев А.Н. Легитимация политической власти в постсоветской России. Диссертация кандидата политических наук. Саратов, 2011.

DEMOCRATIC LEGITIMIZATION OF STATE IN THE MODERN WORLD

Introduction. The most important principles for democratic state-building are the principle of legality and the principle of legitimacy. They both affect directly the modern legislation. They are also interconnected with principles of the electoral system. These principles are so fundamental for any law-based state, that they influence the mechanism of interaction between state and society.

The article presents the analysis of these two principles as well as the new ones – democratic legitimacy and legitimatic legality.

Materials and methods. The methodological basis of the research constitutes such general scientific methods as analysis and synthesis and special cognitive methods such as the formal-logical method and the method of comparative law.

Results of the study. Results of the analysis reveal that many principles of the theory of state are

similar and have common philosophical-conceptual sources of their formation.

Discussion and conclusions: The author's approach to the special way of the Russian legal system formation is substantiated. This conclusion is confirmed by the works of other Russian authors.

In steadily developing societies the existence of a sufficient level of legitimacy of state authority and the exercise of power in strict accordance with the letter of law make the state authority fully empowered and the management mechanism – stable and effective.

Anastasia S. Zaseeva,
Lecturer with the Department of Legal
Basics of Governance, MGIMO (University)
under the Ministry of Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

Государственное строительство,
политическая власть, конституционная
законность, право, легитимность,
легальность, легитимация

Keywords:

state-building, political power, constitutional
legality, legitimacy, law, legality, legitimization

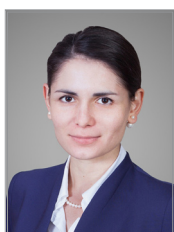
References:

1. Demidov D.G., 2014. Vliyaniye izbiratel'nogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii na legal'nost' i legitimnost' vybornykh organov gosudarstvennoi vlasti [Influence of the electoral legislation of the Russian Federation on the legality and legitimacy of elected bodies of state power]. Saint-Petersburg.
2. Mamut L.S., 2008., Legitimatsiya gosudarstva [The legitimation of the state]. *Pravo i obshchestvo v epokhu peremen. Materialy filosofsko-pravovykh chtenii* [Law and society in the era of change. Materials of philosophical and legal readings]. Moscow.
3. Vasilenko I., 2016. Politologiya. Bazovyi kurs [Political science. Basic course]. Moscow.
4. Nagiev G., 2014. Politologiya. Uchebnoe posobie [Political science. Textbook]. Moscow.
5. Kutafin O.E., Tumanov V.A., Shmarov I.V., 2002. Populyarnyi yuridicheskii entsiklopedicheskii slovar' [The popular legal encyclopedia]. Moscow.
6. Lapaeva V.V., Polyakov A.V., Denisenko V.V., 2016. Printsip formal'nogo ravenstva i vzaimnoe priznanie prava: kollektiv. monografiya [The principle of formal equality and mutual recognition of law: a collective monograph]. Moscow.
7. Fukuyama F., 2006. Sil'noe gosudarstvo: upravleniye i mirovoi poryadok v 21 veke [The state-building: governance and world order in the 21st century]. Moscow.
8. Chetvernin V.A., 1993. Demokraticeskoe konstitutsionnoye gosudarstvo: vvedeniye v teoriyu [Democratic constitutional state: introduction to the theory]. Moscow.
9. Shapsugov D.Yu., 2003. Problemy teorii i istorii vlasti, prava i gosudarstva [Problems of theory and history of power, law and state]. Moscow.
10. Yakovlev A.N., 2011. Legitimatsiya politicheskoi vlasti v postsovetsoi Rossii. Dissertatsiya kandidata politicheskikh nauk [The legitimation of political power in post-Soviet Russia. Dissertation of candidate of political Sciences]. Saratov.

ПРИНЦИП НАЦИОНАЛЬНОГО РЕЖИМА КАК ОСНОВА УНИФИКАЦИИ НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Егiazарова Маргарита *

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-30-35



Введение. В статье приводится анализ правовых норм международных актов и национального законодательства государств, принадлежащих к различным правовым семьям, которые закрепляют принцип национального режима. Выявляется сущность и значение принципа национального режима как системообразующего фактора в процессе унификации норм, регулирующих трудовые отношения, осложненные иностранным элементом.

Материалы и методы. В ходе написания работы применялись приемы научного познания: анализ, синтез, абстрагирование, обобщения, аналогии и другие. Методологическую основу исследования составили общенаучные и специально-юридические методы: системно-структурный, метод догматического анализа, метод толкования правовых норм, метод юридико-технического конструирования, сравнительно-правовой, формально-юридический, логический и др.

Результаты исследования. Анализ международных соглашений выявил разноплановость подходов к нормативному закреплению принципа национального режима. Законы государств, принадлежащих к разным правовым системам, также указывают на разнообразие форм и способов закрепления норм, содержащих принцип национального режима. Однако, несмотря на отсутствие терминологического единообразия в изложении принципа национального режима, его целевое назначение всегда совпадает. Определены особенности национального режима, проявляющиеся в сфере регулирования отношений с иностранными лицами. Указано на его роль и значение в процессе унификации.

Обсуждение и заключение. Исследование показало, что принцип национального режима, закрепленный в национальных законах и международных актах, формирует основу унификации норм, регламентирующих трудовые отношения, осложненные иностранным элементом.

Введение

Исследование проблемы унификации норм, регулирующих трудовые отношения, осложненные иностранным элементом, неразрывно связано с доктриной

принципов международного права. В отечественной науке справедливо указывается на принадлежность принципа национального режима к основам науки международного частного права. Правоведы выявляют его

* Егiazарова Маргарита Владимировна, магистр юриспруденции, аспирантка кафедры международного частного и гражданского права МГИМО МИД России, e-mail: margarita.egiazarova@gmail.com.

«сквозное» действие, подчеркивая таким образом, фундаментальный характер названного принципа в построении общественных отношений с иностранным элементом [2. С. 191].

Системный анализ литературы и нормативных правовых актов разного уровня и характера свидетельствует, что принцип национального режима в силу своей специфики прямо способствует развитию единообразного правового регулирования отношений с иностранным элементом. Использование названного принципа в отношениях с иностранным элементом наиболее характерно в сферах, связанных с участием физических лиц. Нередко он закрепляется в международных соглашениях о труде, о правовой помощи, о социальном обеспечении и проч. При этом объем прав и свобод, предоставляемых иностранцам в конкретном государстве, как правило, является определенным максимумом, который не может быть расширен путем отсылки к праву иностранного государства [1. С. 87]. Это обуславливается тем, что правосубъектность иностранного лица определяется правовым режимом, устанавливаемым государством приема.

Исследование

Международная интеграция влияет на расширение взаимодействия национальных правовых систем, в том числе посредством разработки единообразных правовых норм [5. С. 195]. Развитие тесного сотрудничества государств в международной сфере привело к тому, что на сегодняшний день многие вопросы, связанные с трудовой миграцией, разрешаются посредством заключения межгосударственных соглашений, которые, как правило, являются актами унификационного характера.

Первым серьезным шагом к универсальному закреплению принципа недискриминации можно считать Всеобщую декларацию прав человека (1948 г.)¹. Этот документ стал основой для принятия множества между-

народных актов, таких как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека и др.². Особое место в рамках международной интеграции занимает двустороннее сотрудничество государств. Заключенные на этом уровне соглашения представляют собой распространенное и эффективное выражение намерений двух государств об установлении определенных отношений. Такие соглашения имеют своим преимуществом возможность конкретизации воли обеих стран путем более детальной регламентации прав и обязанностей, механизма их реализации и проч.

Российские исследователи отмечают, что с расширением глобализационных процессов, становится целесообразным приведение правовых систем отдельных государств в соответствие с общими задачами экономической интеграции [4. С. 104]. При этом международные акты служат нормативной базой для разработки основ законодательства многих стран мира.

Государства, принадлежащие к разным правовым системам, включают в свое законодательство нормы о предоставлении иностранцам национального режима, используя вариативные формы и способы закрепления. Так, в России, Украине, Швеции и Испании принцип национального режима имеет конституционное закрепление. Другие страны включили нормы о национальном режиме в законы о статусе иностранцев (ст. 5 Закона Республики Армения об иностранных лицах 2007 г., ст. 25 Закона Республики Польша о правовом положении иностранных лиц 1997 г.), в гражданское законодательство (ст. 1104 Гражданского кодекса Республики Беларусь 1998 г., ст. 608 Гражданского кодекса Литовской Республики 2004 г.) и т.д.

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. № 67. 1995.

² Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Заключена 21.12.1965) // Ведомости ВС СССР. 18 июня 1969 г. № 25. С. 219; Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом № 1 (Подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. С. 163; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Заключена 18.12.1990) // Советский журнал международного права. 1991. № 3-4. С. 136-172; Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) (вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств», утв. 24.09.1993) // Российская газета. 1995. № 120.

Помимо форм закрепления разнятся также и способы, к которым прибегает законодатель с целью закрепления рассматриваемого принципа. Наиболее часто встречающимися являются такие формулировки как, например, «иностранцы пользуются теми же правами и свободами, а также несут такие же обязанности, как и граждане» (ст. 26 Конституции Украины), «права и свободы распространяются *в равной степени* на граждан Эстонии и на граждан иностранных государств» (ст. 9 Конституции Эстонии) и проч.

В отечественном законодательстве для обозначения применения к иностранным гражданам национального режима, как правило, используется слово «наравне» (ч. 3 ст. 62 Конституции РФ - иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности *наравне* с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации; названное положение воспроизведено также и в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ст. 4) и некоторых других нормативных правовых актах) либо непосредственно указывается, что регулирование данного правоотношения полностью распространяется на правоотношения с участием иностранных лиц (к примеру, ст. 2 Гражданского кодекса РФ, в ст. 11 и ст. 327.1 Трудового кодекса РФ).

Важно отметить, что терминологическая неоднозначность в изложении принципа национального режима не влияет на то, что законодатель во всех случаях старается максимально четко определить границы применения указанного принципа и объем предоставляемых и гарантируемых прав и свобод. На это обращено внимание, в частности в Постановлении КС РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П, толкующем сущность принципа национального режима. В документе указывается, что из ч. 3 ст. 62 Конституции РФ в ее взаимосвязи с другими статьями следует, что речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями именно гражданина Российской Федерации, иными словами они возни-

кают и осуществляются в силу особой связи между государством и его гражданами³.

Интерес представляет подход законодателя к закреплению принципа национального режима в Трудовом кодексе РФ. Так, включение указанного принципа в главу 50.1 Кодекса об особенностях регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, трансформировало его из общеправового в институциональный принцип трудового права, что заложило основу специального регулирования трансграничного труда. Отличительной чертой ст. 327.1 ТК РФ является возможность применения к трудовым отношениям, осложненным иностранным элементом, иностранного права, но только в случаях, предусмотренных федеральным законом либо международным договором РФ. Данный факт, по нашему мнению, оказывает позитивное воздействие на развитие процесса унификации трудовых коллизионных норм.

Необходимо подчеркнуть, что, выступая основой формирования статуса иностранных лиц, принцип национального режима позволяет создать для них правовой режим, который всегда содержит определенные изъятия в отношении объема прав и обязанностей, которыми наделены собственные граждане страны приема. В доктрине это объясняется тем, что полное равенство является скорее теоретической концепцией и не может найти объективного отражения на практике, так как ни одно государство не готово его гарантировать [6. С. 149-152].

Следует отметить, что российское законодательство, помимо изъятий ограничительного характера, направленных на защиту безопасности и интересов государства или проведение протекционистской политики в отношении собственных граждан, предусматривает также и изъятия стимулирующего характера [3. С. 20]. Наиболее ярким примером наличия последних является правовое положение граждан из стран Евразийского экономического союза, в отношении которых национальный режим расширен рядом преференций. Создание в рамках регионального объединения специального (преференциального) режима, в соответствии с которым трудящимся государств-членов Союза предоставляются особые права в во-

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.1998 № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура».

просах трудовой миграции, обеспечивает рост мобильности трудоспособного населения этих государств, расширяет возможности развития единого экономического пространства.

Результаты исследования

Анализ процесса унификации норм, регулирующих трудовые отношения с иностранным элементом, показал, что его формирование основано на принципах международного частного права, в ряду которых принцип национального режима является базисным.

Исследование сущности и правовой природы принципа национального режима в контексте трудовых отношений, осложненных иностранным элементом, и сравнительный анализ подходов к нормативному закреплению названного принципа в разных правовых системах свидетельствуют о его системообразующей роли в формировании правового статуса иностранного работника. В условиях высокой мобильности трудовых мигрантов определение их правоспособности и дееспособности в сфере труда по аналогии с гражданским правом, т.е. по личному закону, становится малоэффективным. Такое положение дел обуславливается тем, что статус иностранных работников в большей степени зависит не от их гражданства, а от места осуществления ими трудовой деятельности, где на них распространяется национальный режим. Данный вывод основан на представленной в статье позиции, согласно которой унификационные международные соглашения разного уровня, а также законодательство государств, принадлежащих к разным правовым системам, закрепляют принцип национального режима в качестве основы регуляции правоотношений с иностранным элементом.

Проведенный анализ нормативных актов позволил установить, что подход государств к нормативному закреплению принципа национального режима на международном и национальном уровне имеет определенные различия, которые касаются форм и способов закрепления названного принципа. Вместе с тем, целевое назначение принципа

национального режима едино. Его сущность неизменна и всегда подтверждает направленность правового регулирования на создание таких условий, при которых обеспечивается формальное равенство иностранцев и граждан государства приема. При конструировании национального режима сохраняется возможность наличия изъятий (как ограничительных, так и стимулирующих). Он характеризуется гибкостью при определении круга конкретных прав и обязанностей, в связи с чем в различных странах объем прав и обязанностей трудящихся-мигрантов может различаться.

Тем не менее, принцип национального режима всегда выступает целевым ориентиром при формировании национального режима, т.е. комплекса мер правового воздействия, закрепленных в нормах, которые очерчивают круг прав и обязанностей трудящихся-мигрантов. И в этой связи он может служить основой унификации правового статуса иностранцев в сфере труда.

Заключение

Принцип национального режима как основополагающее начало формирования правового статуса иностранных граждан играет важную роль при унификации норм, регламентирующих трудовые отношения, осложненные иностранным элементом. Названный принцип кладется в основу унификации как материальных, так и коллизионных норм, регулирующих трудовые отношения с иностранным элементом. В контексте унификационного процесса, при выборе сторонами применимого права принцип национального режима, пронизывающий правовую систему большинства государств, выступает в качестве гарантии предоставления иностранным гражданам тех основных прав в сфере труда, которыми обладают собственные граждане государства приема. Определенные изъятия в отношении отдельных прав иностранцев, которые устанавливаются национальным законом, допускаются лишь в интересах безопасности и суверенитета государства приема и не носят дискриминационный характер.

Литература:

1. Белькова Е.Г. О правоспособности физических лиц в международном частном праве // Известия Байкальского государственного университета. 2002. № 4.

2. Иванчук А.И. Принцип национального режима как основа правового статуса иностранного работника // Московский журнал международного права. 2014. № 1.
3. Иванчук А.И. Правовой статус иностранного гражданина в России в сфере трудовых отношений // Право и управление: XXI век. 2012. № 3 (24).
4. Миронов В.В. Трансформация экономики, политики и права в условиях глобализации // Вестник российской академии наук. 2016. Том 86. № 2.
5. Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник российской академии наук. 2015. Том 85. № 3.
6. Shin P. The substantive principle of equal treatment // Legal Theory. 2009. № 15(2).

THE PRINCIPLE OF EQUAL TREATMENT AS THE BASIS FOR THE UNIFICATION OF THE RULES GOVERNING CROSS-BORDER EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Introduction. The article is dedicated to the analysis of the legal provisions of the international acts and the local legislation of the states belonging to different legal families, which establish the principle of the equal treatment. The paper reveals the essence and value of this principle as a system-forming factor in the process of unifying norms regulating employment relations complicated by a foreign element.

Materials and methods. In the course of research, the following methods of scientific cognition were used: analysis, synthesis, abstraction, generalizations, analogies and others. The general scientific and special-legal methods, such as system-structural, method of dogmatic analysis (interpretation of legal norms, legal and technical constructions, etc.), comparative legal, formal, legal, logical, etc. formed the methodological basis of the research.

Results of the study. The analysis of international agreements discloses the diversity of approaches in the normative consolidation of the principle of the equal treatment. The laws of states belonging

to different legal systems also indicate a variety of forms and ways of establishing of the principle of the equal treatment. Despite the lack of terminological uniformity in the embodiment of the principle of the equal treatment, its purpose is always the same. The peculiarities of the equal treatment are shown in the connection with the sphere of regulation of relations involving foreign nationals. The article indicates the role and importance of the principle of the equal treatment in the process of unification.

Discussion and conclusions. The study showed that the principle of the equal treatment, specified by the local laws and the international acts, forms the basis for the unification of norms regulating labor relations complicated by a foreign element.

Margarita Egiazarova,
Master of Law, Postgraduate Researcher
with the International Private and Civil Law
Department, MGIMO-University under the
MFA of Russia

Ключевые слова:

трудовые отношения, международное частное право, иностранный гражданин, унификация, коллизионная норма, принцип национального режима, принцип недискриминации

Keywords:

employment relations, International Private Law, foreign national, unification, conflict rule, principle of equal treatment, non-discrimination principle

References:

1. Belkova E.G., 2002. O pravospособnosti fizicheskikh lic v mezhdunarodnom chastnom prave [On the legal capacity of individuals in private international law]. *Izvestiya Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta [Izvestiya Baikal State University]*. № 4.
2. Ivanchuk A.I., 2014. Princip nacional'nogo rezhima kak osnova pravovogo statusa inostrannogo rabotnika [Principle of the equal treatment as the basis of the legal status of a foreign worker]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. № 1.
3. Ivanchuk A.I., 2012. Pravovoj status inostrannogo grazhdanina v Rossii v sfere trudovyh otnoshenij [The legal status of a foreign national in the sphere of labour]. *Pravo i upravlenie: XXI vek [Law and administration: XXI century]*. № 3 (24).

4. Mironov V.V., 2016. Transformacija jekonomiki, politiki i prava v uslovijah globalizacii [Transformation of the economy, politics and law in the context of globalization]. *Vestnik rossijskoj akademii nauk [Bulletin of the Russian Academy of Sciences]*. Vol. 86. №. 2.
5. Khabrieva T.Y., 2015. Pravovaya sistema Rossijskoj Federatsii v usloviyakh mezhdunarodnoj integratsii [The legal system of the Russian Federation in the context of international integration]. *Vestnik rossijskoj akademii nauk [Bulletin of the Russian Academy of Sciences]*. Vol. 85. № 3.
6. Shin P., 2009. The substantive principle of equal treatment. *Legal Theory*. № 5(2).

ORGANISATION OF PUBLIC SERVICE IN RUSSIA IN THE MODERN PERIOD: SEEKING A NEW QUALITY OF MANAGEMENT

Yevgeny Okhotsky*
Vladimir Beryozko**

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-36-46



Introduction. This article represents a system analysis of the most important characteristics and organisational principles of public service in today's Russia and a number of foreign countries in the context of the existing realities and prospective structural, management and staff reform in the government system. The article describes the key elements characterising the organisational aspect of public service. It is emphasised that government modernisation has a particular importance for the current reality, primarily due to the fact that it is undertaken during a critical historical period for the Russian society. This entails the task to provide public servants with the modern "culture of changes", which would enable them not to destroy, but to create and improve, while retaining the best achievements accumulated during the history of state-building and public administration, and to activate any new and more efficient model by means of a smooth and creative, rather than revolutionary and disintegrating, process of transition.

The authors have defined the notion "organisation of public service" and identified a number of organisationally and functionally interrelated subsystems therein, and they prove that only a stable, well-structured and high-skilled government staff and a highly efficient, well-organised and reputable public service can implement efficiently the tasks of modernisation and social renewal. The public service is a multidimensional space where each element has its own status, distinctive features and attributes, as established in the relevant national enactments and regional regulations. It is characterised by a number of specific features. First of all, it can be described as the institution of universal legal regulations to be complied with in an indisputable manner, and the professional service activity directly associated with the exercise of the state's powers; it is established on a permanent, professional and paid basis, in accordance with the principles of democracy, legality, focus on social issues and humanism.

Materials and methods. The dialectical materialistic approach towards analysing social phenomena, their legal regulation and strategic managing influence upon them has formed the theoretical and methodological basis for this study. A broad set of methods for scholarly analysis of political and social phenomena was used, including the comparative law, formal logical, specific historical and system functional methods.

* **Okhotsky, Yevgeny Vasilyevich**, Doctor of Sociology, Professor, Department of Public Administration and Law, School of Governance and Politics, MGIMO University of the Russian Ministry of Foreign Relations.
e-mail: e.ohotskii@mail.ru.

** **Beryozko, Vladimir Eduardovich**, Candidate of Law, Associate Professor, Department of Public Administration and Law, School of Governance and Politics, MGIMO University of the Russian Ministry of Foreign Relations.
e-mail: vberezko@yandex.ru.

***Study results.** Within the framework of the “developing approach” and the implementation of the ideas related to the “new culture of public service”, the authors have substantiated certain measures for further reform of public service, including the stricter delimitation of powers among instrumentalities and the enhancement of their responsibility; the decentralisation of administrative units, to be more focused on quality and efficiency; the de-bureaucratisation of internal public service and public administration activities; enhancing the prestige of the public servant’s profession; upgrading the personnel development system in order to provide employees with stronger motivation for continuous skill development; and updating the structure of remuneration and benefits for public employees.*

Public service is the most important component of the mechanism for the formation and exercise of government power. It develops within the overall context of the political, economic, social, spiritual and ethical processes, which occur on both national and global level. It is distinguished by a high degree of legal regulation, professional, spiritual and ethical culture and a high level of staff availability. It is intended to perform in a skilled manner any tasks related to social and economic development; national security, territorial integrity and sovereignty; preservation of the people’s cultural, spiritual and ethical independence; protection of the rights, freedoms and lawful interests of citizens; and creation of favourable conditions for the efficient work, decent life and comprehensive development of individuals.

It is clear that such tasks can only be performed by a stable, well-structured and high-skilled government staff and a well-organised and highly reputable public service, but in no way by the bureaucrats, who were described by the Russian President in one of his addresses to the Federal Assembly as a closed and arrogant caste, which understands public service as a sort of business and which has learned to use power for their own benefit rather than public welfare. Therefore, the President named as strategic task number one “an increase in the efficiency of public administration, strict compliance with law by public servants, and the provision of high-quality public services for individuals” [14]. He also reiterated the goal of developing “an understandable, convenient and comfortable system of interaction between the state and the society and between the state and the citizen” in his Address of March 1, 2018. He put particular emphasis upon the need to digitalise the public administration system, to make it more transparent and to motivate officials to “increase their efficiency and to achieve specific results” [13].

The organisation of public service is a form of rationally structured system of legally regulated and internally consistent interaction among relatively autonomous and independent government instrumentalities. It is not a simple linear “set of persons and groups formed for the implementation of a certain government task”, but a complex political system institution including a number of subsystems interrelated in organisational and functional terms: a) the staff units of government authorities (departments, divisions, offices, groups, secretariats, positions); b) a system of horizontal and vertical public service relations, rules and regulations, as well as processes and acts, which consolidate public servants for the achievement of their goals; c) a set of statuses and legally established service roles, functions and powers; d) specially structured managing influences (through legally prescribed and practically tested forms, methods, tools and procedures) upon human mentality and behaviour, labour teams, civil society institutions, authorities and the society as a whole.

The specific organisation of public service is determined by the type and historical stage of the relevant society, the form of the state, the prevailing political regime, the established system of public service law, the ethical traditions, culture and mentality of the nation. This results in diverse models of public service’s organisational structure and legal regulation, such as the Romano-Germanic (continental), Anglo-Saxon, Soviet labour-based and Islamic models.

The public service of the *United Kingdom*, for example, is career-based and follows the principles of “new public administration; it is not governed by any specific legislation, and all its aspects are subject to the overall principle that “a minister is responsible to parliament”. The organisation of the public service and the career promotion of the staff are free from any current political influence. Recruitment is based on competitive principles, the officials must be

politically neutral and their promotion will depend upon their personal achievements and merits. The Civil Service Commission and the Civil Service Code play an integrating role.

They are convinced in *Hungary*, that no public service will be efficient unless it is well-structured in legal terms and based on firm spiritual and ethical principles. So the state focuses not only on professional skills, but on the personal potential as well. Therefore, the public servant is expected to be disciplined and well-balanced, to possess the sense of measure, to be diligent in service-related matters and honest in personal affairs, punctual and responsible for any of his or her words, acts and deeds.

Germany has its own specific features as concerns its model of public service. Many of them are due to the very rich traditions of its bureaucracy, first of all discipline, loyalty to the official duty and national interests, severity, asceticism, and personal responsibility. The federal nature of the state has its material influence. The formation and operation of the public service, the public service career, the staff, information, financial and economic support for the public service are strictly regulated by the federal and land laws, as well as the applicable decrees, charter and regulations.

In the *USA*, the transition from "top-to-bottom" administration towards an "entrepreneurial" government primarily intended to modify the country "from bottom to top" is the integrating idea of the public service. The values of responsibility, competence, political neutrality and discipline form the political basis of public service relations [17. P. 25-26]. Its legal basis is made up by dedicated laws regarding public service, the code of official conduct and the institution of the oath; its principles are legality, democracy, nonpartisanism, social commitment, and the organic nature of public administration and ethics. Some states apply rules regarding the ethical responsibility of officials.

The *French* model has its own specific features: it encompasses all paid employees of national or municipal agencies, institutions or instrumentalities; the guaranteed employment of public servants; the statutory definition of principles, rights, duties and guarantees with respect to the public service; an effective response to the public needs in accordance with the values of a rule-of-law social state; the priority of the public service consumer's interests; and continuous professional development of the governmental staff.

Anyway, the principal purpose of public service is always the same – "to manage the arrangement and distribution of human and

physical resources for the attainment of any desirable (by the government and society) goals [16. P. 3] by implementing appropriate legislative, administrative/management and judicial/enforcement mandates. And all of this is intended for the optimisation and highly efficient operation of public service as the most important component of the public mechanism for "the consistent application of law" [18. P. 197-222] and the exercise of the state's powers.

Contemporary science has developed the idea of public service as a rather complex, in organisational terms, system of social relations and a social institution of public law regulation. As stated by N.M. Korkunov, there is "a special public law relation of a servant to the state, based on subordination and aimed at certain mandatory activities being conducted on behalf of the state and intended to perform a particular public task". Hence the specific nature of state enforcement is as follows: by monopolising the power of enforcement, the state is required to perform its enforcement functions not only in its own interests, but also in the interests of the society as a whole. In this regard, the government agencies and their employees entrusted with protecting the violated interests of individuals and their associations by force do this in a cool and impassionate manner – the measures of enforcement are "governed not by any emotion prompting violence and not only by the rules of appropriateness but also by the principles of law and morality" [7. P. 30-31].

As the contemporary Russian legislator understands it, public service is any professional service activity of Russian citizens supporting the exercise of the powers of the Russian Federation, federal government authorities and other federal government bodies; the subjects (i.e. regions) of the Russian Federation; the government authorities and other government bodies of the subjects of the Russian Federation; the persons holding any offices established by the Constitution of the Russian Federation or federal laws for exercising directly the powers of any federal government bodies, as well as the persons holding any offices established by the constitutions, statutes or laws of the respective subjects of the Russian Federation for exercising directly the powers of the government bodies of such Russian Federation subjects. The key words of the text above are "professional", "activity" of "citizens" "supporting" the exercise of the powers of the relevant government and administrative authorities.

Some scholars, primarily those who represent political sociology and social management, stress the phrase "professional support" and

believe that public servants personally do not exercise power and are not involved in active politics and that their competence does not include any direct exercise of the political component of government functions. The mission of such servants is to organise, supervise and provide with resources the implementation of any laws, edicts, resolutions, decisions and other administrative acts of the state. In the opinion of such scholars, the extent of their official powers is rather narrow, being limited to performing purely executive/dispositive, organisational/administrative, monitoring/supervisory, information analysis, forecasting/advisory and protocol/technical tasks.

The proponents of this concept of public service find it difficult to imagine that public service is not an auxiliary (or all the more servicing) element of the government mechanism, but a system specially created for "the practical and professional participation of citizens in the performance of tasks and functions of government". It is difficult for them to understand that public service is not an auxiliary, administrative or bureaucratic element of public administration, but a most important political institution of public law regulation, the essence of which is "the practical, targeted, organising and regulating influence of citizens in public service upon social processes and the mentality, behaviour and everyday activities of people". This is an institution of "equally available and direct participation of citizens in the affairs of the state". It is created in the interests of the state, personifies the state, serves the state and is controlled by the society and the state [3. P. 87-93; 5. P. 32; 6. P. 12-13; 8. P. 108-116; 12. P. 125].

And all civilised countries follow this. The constitutions of all democratic states contain a lot of articles covering the issues of public service, from the provisions regarding the sources of governmental power, its values and social actors to the constitutional provisions granting to the citizens the right of equal access to the public service and the provisions regarding the principles and methods for professional implementation of governmental powers [4. P. 233-234].

Of course, it contains a certain element of servicing, because the provision of public services for individuals and legal entities is one of its most important functions, but its political power status and public administration significance are at the core of it. This results in the hierarchical nature of its organisation, the professional and impersonal nature of exercising any official duties, and personnel stability.

A public employee reports to his or her direct supervisor and performs the latter's orders

and instructions, but this in no way means that he or she is "in the service" of such supervisor. The key value for the public employee is not his or her effectiveness or bureaucratic diligence, but serving the Law, the Society and the Citizen in a conscious and constructive manner. In this case, the public employee acts not only as a professional manager but also as a public official. The competence of such employee includes the performance of government functions and professional support for the exercise of government powers by any government bodies or persons holding government offices. The public service constitutes a special form of *procedural support for the legislative/representative, executive, controlling/regulatory and supervisory functions of the state* [11. P. 90-97]. This explains its strict legal regulation and the business-like, flexible and smooth operation of its staff. From this perspective, the public service relations are governed by the rules of constitutional, administrative, financial, customs, tax, banking, pension, international and other branches of public law. By entering the service of the state, a citizen in this framework changes from one status to another, from a specialist manager to a professional administrator within the system of government who expresses and protects the interests of the state.

The public service is characterised by a number of distinctive features. First of all, it is the *professional service activity* of Russian citizens, which is primarily intended to support, in a professional manner, the exercise of the powers of the Russian Federation and its subjects, the federal authorities and the government authorities of Russian federal subjects, and the powers of any persons holding government offices in the Russian Federation or its subjects. It is the system of practical and professional participation of citizens in implementing the purposes and functions of the state in the form and by means of targeted, organising and regulating influence upon social processes and the mentality, behaviour and activities of people. It arranges for the interaction of three elements: the state, the government body and the government office. It supports the organic unity of law, freedom and enforcement [10. P. 64]. Furthermore, any activities within this system must be *proper, necessary and obligatory*, irrespective from the desire and will of any person in public service [1. P. 122-125].

This aspect of public administration was specifically examined by W. Wilson, who relied on the ideas and theoretical propositions of Max Weber's rational bureaucracy. As the prevailing features of the governmental bureaucracy, he identified the rational institutional structure

of the bureaucratic machine, the impersonal and nonpartisan nature of its operations, and the fact that it is intended for solving the most important national problems based on the principles of public interest, legality, professionalism and personal responsibility. He, like G. Hegel before him, considered the bureaucracy to be the key pillar of the state, a specific system through which power was organised and the form of its professional implementation. He also paid attention to three factors intended to ensure that the bureaucracy would never go beyond the limits of "general interest". These are (a) the hierarchical nature of government; (b) the independence of corporations and local communities, which implement and protect the interests of particular social groups; (c) special professional training and upbringing of officials in the spirit of dedication and justice. These principles are still relevant for the public service system, which has developed in democratic, rule-of-law countries. The Russian Federation has borrowed many aspects of public service experience in France, Germany, Canada, the United States, and Japan.

The public service is the system of legal, organisational and procedural institutions exercising government power. It is neither a labour duty within the framework of a certain labour community, nor any part-time or pro bono activity; it is the activity of specially trained, specially selected and duly appointed specialists working on a *permanent, professional and paid basis*, solely at the expense of the state budget. In this regard, the public service constitutes a special social phenomenon of public law regulation that can also be viewed as the continuous process of exercising official duties on a professional basis in the specific constitutional and administrative law space of public administration activities.

Another determinative attribute of the public service is that it is the activity of government authorities and their employees, which is specially organised and regulated by legal rules in detail. Furthermore, it is a professional activity that is being conducted on a permanent, professional and paid basis. For such employees, the public service is their primary and sole professional (i.e. consistent with their education, professional training and experience) labour activity within their competence established by law. Their principal task is to do, in the name, on behalf and under the control of the state, socially and legally significant acts in relation to specific social relations. In this regard, public service constitutes a special political and legal phenomenon and a system that can be treated

as the continuous and well-organised process of professionally exercising certain official duties within the special constitutional and administrative law space of political, legal and public administration activities.

The public service must be implemented solely through federal and regional government bodies, i.e. the staff units of any legislative, executive or judicial bodies, offices of public prosecutors, audit chambers, the Central Election Commission and other election commissions and any official instrumentalities established to support the exercise of their powers by any persons holding public offices, such as presidents, deputies, senators, ministers, judges, public prosecutors, governors and other "top officials". Work for any other state-owned, private, cooperative, non-government organisations, private institutions or businesses, municipal or local government bodies does not constitute public service and is not included in the system of public service.

The public service is *directly associated with the process of exercising the powers of the state*, government authorities and any persons holding offices within the system of government and public service. Acting within the constitutional system of power separation and federalism, public servants participate in preparing development programmes for their respective fields, industries or territories, perform organisational/dispositive, monitoring/audit, law enforcement and other law application activities, provide public services and arrange for the management of state-owned property.

However, the implementation of the above principle differs from country to country. The *United States* emphasises the strategic management of human capital development, the enhancement of competition between the public and private sectors, a maximum financial efficiency of the government, and the budgeting of governmental agencies according to their performance. The UK successfully uses a two-tier system of governmental agencies, including governmental policy centres and key administration departments around such centres. Outsourcing and contractual relations with governmental authorities are widely used.

In our opinion, however, there is no valid reason to state that, as management technology develops and the functions of government and business become intertwined, the role of public servants is substantially modified and that public servants are now "more like management consultants or experts, being less different from business managers" [9. P. 35]. There is some sense in such statements, of course.

But this in no way means that public service is transformed into a kind of service institution. The public service is a tool of public law rather than private law regulation aimed at political, organisational and enforcement support for the implementation of government power. Its basic functions are well-known and remain in place: the setting of goals, analysis and forecasting, programming and planning, organisation and coordination, monitoring and accounting, personnel, information and resource support, the performance and provision of public services.

The public service is an *organic body of specialist employees* integrated by individual and collective forms of employment on a contractual basis as part of the relevant instrumentalities. Their status, qualifications, rights, duties, legal responsibility, restrictions and prohibitions associated with their service, their guarantees, the procedure for their recruitment and appointment, the system of their training, retraining and development, the procedures and basis for their termination are strictly regulated and determined, in each particular case, by the relevant laws, decrees, statutes, administrative regulations or job descriptions. The other side of this rationality is represented by caste mentality, corporatism, status-related privileges, hierarchical relations, strict discipline, i.e. all those things, which shape the mentality of officials and consolidate them into a well-organised "interest group" capable of exerting a considerable (and not always positive) influence upon the society as a whole.

Of course, this aspect involves a lot of country-specific features as well. The staff pool of the **UK** public service consists of three components: the core of career employees; employees who serve on a contractual basis; and employees who would be recruited for each specific project and remain within a semi-market framework. In **Germany**, three classes of public servants constitute the staff: career staff (about 30%), a sort of professional public administration elite, who enjoy lifetime employment; officers (about 45%); and hired employees. A specific system of incentives and disciplinary actions is in place. **Mexico** is different. The public service there is broadly understood and includes the activities of officials holding not only administrative or managerial but also political positions, as well as the administrative staff of the central, provincial and local governments, governmental instrumentalities and public companies. In terms of their status, public servants are divided into basic staff (working in ancillary positions under fixed-term employment contracts) and fiduciary staff (performing complex and critical functions).

The public service is a set of socially and *legally regulated relationships among the state, the society and the individual*, including the relationships between the state, as employer, and any individuals in its service. This includes the scope, content, conditions, forms, methods and results of service-related activities. Public service is built in the social organism. It closely interacts with all civil society institutions and individual citizens. That is why the key performance criterion of public service is not quantity but quality and effectiveness, i.e. the conformity of its actual performance indicators with the public needs and the approved social standards.

The public service is the institution of *universal legal rules and regulations*, to be complied with in an indisputable manner, on the basis of legally established principles, such as legality, democracy, federalism, nonpartisanship, openness, morality, and social equality with respect to the access of citizens to public service. Appropriate laws, decrees, codes, resolutions, orders, regulations and instructions define the staffing structure, rights, duties and responsibility of public employees, the procedure for their service and any guarantees, prohibitions and restrictions associated therewith, the procedure for any job-tenders, certifications or qualification examinations, the assignment of positions, ranks and titles etc. And the legal regulation of any powers and functions associated with public service is at the core of it.

The public service is a multidimensional space where each element has its status and its distinctive features and attributes and is defined by the relevant national statutes and regional regulations. There is a single system of public service in the country. But, as regards *levels*, it is divided into the federal public service and the civil public service in Russian federal subjects. As regards *classification by types*, it is divided into civil, military and other types. The civil service, in its turn, is divided into the federal civil service and the civil service in Russian federal subjects. According to the *separation of power* criterion, the public service can be treated as a set of public services in representative/legislative, executive and judicial bodies. The public service has its specific features in terms of its status/position structure as well.

The law-enforcement, taxation, customs, courier, diplomatic and other fields of public service activities are often mentioned. It should be noted, however, that Russian administrative and service law does not define them as separate types of public service, despite that each of them has its quite meaningful distinctive fea-

tures. According to Federal Law No. 205-FZ, dated July 27, 2010, "On the Special Procedure of Civil Public Service in the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation", diplomatic service shall (a) be performed solely by persons holding positions in federal civil service; (b) be governed by both the national laws regarding public service and the international laws regarding diplomatic and consular relations, taking into account any laws, customs and regime restrictions applicable in the country of residence; and (c) involves certain additional rights, duties, restrictions, prohibitions, guaranties and qualification requirements with respect to diplomatic positions in accordance with the specific conditions of diplomatic activities. The field of diplomatic relations (d) uses a special procedure for competitive selection, appointment to diplomatic positions, staff rotation and assignment of diplomatic ranks; and (e) includes a special, in structural terms, procurement system for diplomatic employees. In addition, (f) special types of uniform and insignia must be used.

The functions of diplomatic service are governed by the relevant legal regulations. An analysis of international legal practice demonstrates that, although many notions are identical, there exist specific features and nuances with respect to many organisational matters of diplomatic service. The functions of diplomatic service are often confused with the functions of the diplomatic agency and its instrumentalities (Azerbaijan, Georgia, Turkmenistan, Tajikistan). The statutory duties may include such minor details as the duty "to treat every person with respect and courtesy" (Australia), "to know the rules of diplomatic etiquette" (Armenia), "to state any facts or relevant matters in a truthful manner" (UK), or "to refrain from any acts or statements damaging the positive image of the country" (Moldova).

The rights of diplomatic officials in diplomatic law are typically described rather briefly and, as a rule, as a reference to the general legislation regarding public service (Argentina, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan). On the contrary, the aspects related to their career, remuneration and social security are set forth in a quite detailed and strict manner. It is especially true as regards the remuneration and salaries of diplomats, state guarantees for the diplomatic staff, personnel development, medical and transportation services, as well as education and employment for a diplomat's family members (Germany, Kazakhstan, Ukraine). Country-specific features also concern the practices of recruitment for diplomatic service,

staff assessment qualification tests, the assignment of diplomatic grades, rotation and career regulation. For instance, Armenia does not permit any continuous sequence of assignments to foreign diplomatic institutions, Kazakhstan practices two types of rotation, domestic and international, and Ukraine widely declares the principles of professionalism, scheduled activities and transparency.

This understanding of public service is of fundamental importance for our country. In its current state of transition, Russia can hardly hope to overcome its difficulties without a highly skilled and reputable public service. A strong government results not only from its laws and law-enforcement bodies, but also primarily from its legitimacy, popular support, a high legal culture and the ability of public servants to integrate law, policy and ethics. Hence the key target of public service modernisation is to put together an integral and more flexible system of public service capable of adapting to the rapidly changing political, social and economic environment.

The in-depth social and political meaning of public service is reflected by the system of its *principles*. They are established by Federal Law No. 58-FZ, dated May 27, 2003, "On the System of Public Service in the Russian Federation":

- a) the priority of the rights and freedoms of the human and citizen, the mandatory nature of their recognition, observance and protection;
- b) the lawfulness, political and ideological neutrality of public servants;
- c) federalism, i.e. the combination of a consolidated government system with the autonomy and responsibility of Russian federal subjects, ensuring the unity of the public service system, and compliance with the constitutional delimitation of ambits and powers between the federal authorities and the authorities of the Russian federal subjects;
- d) equal access of citizens to public service;
- e) the uniform legal and organisational principles of public service, including the fact that a uniform approach towards the organisation of public service is determined by legislation;
- f) the interrelation of public service and municipal service;
- g) the transparency of public service and its accessibility to public monitoring, the provision of the public with unbiased information on the activities of public servants;
- h) the professionalism and competence of public servants; and
- i) the protection of public servants from improper interference with their professional

service activities by both government authorities or officials and private individuals or legal entities.

In contrast to many foreign countries, Russian legislation does not expressly state the principles of science-based activities, democracy and morality. These principles result from the Constitution of the Russian Federation and from the fundamental understanding that a strong nation is not one where the government controls everything, but one where the law, social justice and humanism prevail.

Seven key principles of public life are legally established in the **UK**: selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty, leadership. The **United States** traditionally applies the principles of the merit system, which include recruitment from all strata of the US society, equal treatment of applicants irrespective of their political views, gender, race, religion, ethnic or family origin; equal remuneration for equal labour; the protection of officials from high-handedness, favouritism or political coercion. **Germany** is committed to the principles of strict legal regulations, democracy, political and religious impartiality, official loyalty and responsibility. **Brazil** focuses on the enhancement of professional skills, the replacement of bureaucrats with managers in the public service, the development of competitive recruitment and contract-based HR technologies, and more efficient centralised management of the public service.

The consistent implementation of these principles, as evidenced by historical experience, provides a quite solid basis for the stability and highly efficient operation of the government. They provide it with the necessary coherence, social, political and legal focus, and ensure the optimum "configuration" of public servants' participation in the exercise of government powers.

The system of *public service processes* has its own logic and coherence. It is a set of inter-related and logically structured acts and decisions associated with the recruitment, appointment, evaluation, improvement and rotation of public servants, their professional development and promotion. In structural terms, the public service processes include:

- the preparation of administrative regulations and job descriptions, a sort of "models" for work relationships and positions within the public service system. The job description states the basis for appointment and working conditions with respect to the relevant position, determines the rights, duties and responsibility of the employee, any qualifications required,

the rules and procedures for the doing of any legally binding acts by the employee, any performance criteria or indicators;

- the statutory determination of any conditions and establishment of any legal facts, subject to which a person may be considered as a candidate for entering public service. Recruitment must be based on four units of criteria: the formal/questionnaire-based unit, the social and demographic unit, the political and ideological unit and the skills/qualifications unit. The basic conditions for entering public service are as follows: the citizenship of the Russian Federation; an age above 18; the knowledge of the official language; fitness in terms of education and work experience in positions according to the person's core skills and/or with government or municipal bodies, as well as health;

- personnel evaluation in terms of professional and personal fitness for their work as part of the staff of government bodies. The purpose of such evaluation is to determine whether the relevant employee complies with the established qualification requirements with respect to his or her position, the status of the government body, the specific field or industry to which the body belongs, the class of the position, and its place in the organisational chart of the staff;

- the filling of vacancies in public service, i.e. the appointment to a position by an appropriate legal act to be issued by the relevant government body, the execution of an employment contract, and setting a trial period. If an employee lacks an appropriate service grade, than the employee must pass a qualification examination and be assigned such a service grade after the completion of the trial period;

- the exercise of official duties as public servant. In this regard, the service process is equivalent to the performance of job functions and constitutes the principal content of public service;

- the provision of incentives for personnel development by assigning service grades, diplomatic ranks, military and special ranks, promotion on the basis of personal achievements and merits, internal audits and conflict investigations, disciplinary measures for any official misconduct, failure to perform or improper performance of official duties, and, most importantly, rewards for highly efficient service;

- the provision of a favourable social and living environment for successful service, including labour protection, the availability of schools and kindergartens, fitness and cultural services, the provision of any necessary financial and physical resources; and

- the termination of public service.

The public service of the Russian Federation has not developed yet into an organically integrated, well-balanced and socially efficient institution to date. In terms of optimisation, professionalism, the quality of performance of its administrative functions, and its ethic foundations, its evolution is still underway. The process of its adaptation to the new social, political and economic conditions has not stopped; on the contrary, it becomes ever more active.

The scientific basis for this process is the “developing approach” and the implementation of the ideas related to the “new culture of public service”, which were once stated by D. Osborne and T. Gaebler: instead of drifting with the tide, to rule with hands firmly on the helm of the government ship; to let citizens to show their initiative in addition to administering, regulating and providing public services; service activities must be determined not by formal rules, but primarily by the public interest and citizens’ demand; the transparency of public service; the results achieved, rather than procedures or budgetary expenditures, must be the principal criterion; one should invest more in prevention than in the remediation of long-lasting problems [15].

The measures stipulated in the “Key Guidelines for Public Service Development in the Russian Federation for 2016-2018” (promulgated by Edict No. 403 of the Russian Federation President, dated August 11, 2016) will help turn our public service into an efficient bureaucracy. And these measures are not minor but significant. They include measures involving stricter delimitation of powers among government bodies and increase in their responsibility; decentralisation of administrative units in order to strengthen their focus on quality and efficiency; enhancement of the public servant’s professional prestige; modernisation of the personnel development system in order to increase the motivation of employees for continuous professional development; an updated structure of remuneration and benefits for public servants. The task of de-bureaucratising internal operations in public service and public administration is equally relevant, especially as regards the implementation of electronic personnel document circulation and new methods for evaluating the effectiveness of any activities to prevent corruption or other misconducts. Furthermore, it is planned to diversify the human resources of the public service by recruiting the most talented, skilled and diligent specialists enjoying public trust.

References:

1. Atamanchuk, G.V., 2008. Sushchnost’ gosudarstvennoi sluzhby: istoriya, teoriya, zakon, praktika. Monografiya. [The Essence of Public Service: History, Theory, Law, Practice. A monograph]. Moscow.
2. Gosudarstvennaya sluzhba. Kompleksnyi podkhod: uchebnik. Otv. red. A. V. Obolonskii [Public Service. A Comprehensive Approach: a textbook. Ed. by A.V. Obolonsky]. Moscow, 2009.
3. Grazhdan, V.D., 2011. Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba [Public Civil Service]. Moscow.
4. Engibaryan, R.V., 2007. Konstitutsionnoe razvitiye v sovremennom mire. Osnovnye tendentsii. Monografiya [Constitutional Development in the Modern World. Key Tendencies. A monograph]. Moscow.
5. Ignatov, V.G., Okhotskii, E.V., Ponedelkov, A.V., 2006. Organizatsiya gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii. Monografiya [Organisation of Public Service in the Russian Federation. A monograph]. Rostov-on-Don.
6. Kazantsev, N.M., 1999. Publichno-pravovoe regulirovaniye gosudarstvennoi sluzhby: institutsional’no-funktsional’nyi analiz. Monografiya [Public Law Regulation of Public Service: an Institutional and Functional Analysis. A monograph]. Moscow.
7. Korkunov, N.M., 1909. Russkoe gosudarstvennoye pravo. Tom I. Vvedeniye i obshchaya chast’ [Russian Government Law. Vol. I. Introduction and General]. St. Petersburg.
8. Kupriyashin, G.L., 2012. Modernizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: instituty i interesy. Nauchnye issledovaniya [Modernisation of Public Administration: Institutions and Interests. Scholarly Studies]. Moscow.
9. Kupriyashin, G.L., Solov’ev, A.I., 2013. Teoriya i sovremennyye mekhanizmy gosudarstvennogo upravleniya. Ucheb. posobie [The Theory and Contemporary Mechanisms of Public Administration. A textbook]. Moscow.
10. Leoni, B., 2008. Svoboda i zakon. Per. s angl. V. Koshkina, pod red. A. Kuryaeva [Freedom and the Law. Translated from English by V. Koshkin, ed. A. Kuryaev]. Moscow.
11. Okhotskii E.V., 2002. Gosudarstvennaya sluzhba v parlamente: Otechestvennyi i zarubezhnyi opyt. Monografiya [Public Service in Parliament: Russian and International Experience. A monograph]. Moscow.
12. Okhotskii E.V., 2011. Gosudarstvennyi sluzhashchii: status, professiya, prizvanie : uchebno-metodicheskii kompleks [Public Servant: Status, Occupation, Vocation: a Teaching Package]. Moscow.

13. Putin V.V., 2017. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii. 1 marta 2017 goda [Address to the Federal Assembly of the Russian Federation. March 1].
14. Putin V.V., 2005. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii. 26 aprelya 2005 goda [Address to the Federal Assembly of the Russian Federation. April 26].
15. Osborne D., Gaebler T., 1992. Reinventing Government. Addison-Wesley Publ. Co.
16. Pfifner L.M., Presthus R., 1960. Public Administration. New York: The Ronald Press Co.
17. Stewart D.W., 1995. An Ethical Framework for Decision Making. *Gosudarstvennaya sluzhba. Voprosy etiki. Zarubezhnyi opyt* [Public Service. Ethical Aspects. Foreign Experience]. Moscow.
18. Wilson W., 1887. The Study of Administration. *American Political Science Quarterly*. Vol. 2. No. 2 (June, 1887).

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ОРИЕНТАЦИЯ НА НОВОЕ КАЧЕСТВО УПРАВЛЕНИЯ

Введение. В статье представлен системный анализ важнейших сущностных характеристик и организационных основ государственной службы современной России и ряда зарубежных государств в контексте сложившихся реалий и перспектив институциональных, структурно-управленческих и кадровых преобразований государственного аппарата. В статье дается характеристика основных составляющих, характеризующих организационную сторону государственной службы, подчеркивается, что модернизация государственного аппарата для современной действительности имеет особое значение, прежде всего в силу того, что проводится она в исторически переломный для мирового, в том числе российского общества период. Отсюда задача формирования у государственных служащих современной «культуры изменений», умения не разрушать, а создавать и приумножать, сохраняя все лучшее, что накоплено историей государственного строительства и публичного управления, приводить в действие новое и более эффективное, обеспечивая не революционно-прерывистый, а плавный созидающий переход от первого ко второму.

Авторы определили понятие «организация государственной службы», выделили в ней целый ряд организационно и функционально взаимосвязанных подсистем, доказывают, что эффективно задачи модернизации и социального обновления могут быть реализованы лишь стабильным, хорошо структурированным, высокопрофессиональным государственным аппаратом, высокоэффективной, хорошо организованной и авторитетной государственной службой. Государственная служба – это многомерное пространство, каждый элемент которого имеет свой статус, свои отличительные черты и признаки, закрепленные соответствующими общегосударственными установлениями, нормами регионального законодательства и правилами

ведомственно-корпоративного регулирования. Характеризуется целым рядом отличительных черт. Прежде всего это институт всеобщих правовых регуляций, исполняемых в бесспорном порядке, это профессиональная служебная деятельность, которая непосредственно связана с процессом реализации властных полномочий государства, организуется на постоянной, профессиональной, возмездной основе в соответствии с принципами демократизма, законности, федерализма, социальности и гуманизма.

Материалы и методы. Теоретико-методологической основой исследования послужил диалектико-материалистический подход к анализу общественных явлений, правового регулирования и стратегического управляющего воздействия на них. Использован широкий набор методов научного анализа политических и социальных явлений: сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно-исторический, системно-функциональный.

Результаты исследования. В системе координат «развивающегося подхода» и реализации идей «новой культуры государственной службы» авторами обоснованы меры по дальнейшему реформированию государственной службы, предусматривающие более строгое разграничение полномочий аппаратных структур и повышение их ответственности; децентрализацию административных единиц с большей их ориентацией на качество и эффективность; де бюрократизацию внутриаппаратной государственно-служебной и государственно-управленческой деятельности; повышение престижа профессии государственного служащего; модернизацию системы профессионального развития служащих с точки зрения большей мотивации работников к непрерывному профессиональному развитию; обновление структуры денежного содержания и системы материального стимулирования государственных служащих.

Охотский Евгений Васильевич,
доктор социологических наук, профес-
сор кафедры государственного управления
и права факультета управления и политики
МГИМО МИД России

Березко Владимир Эдуардович,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры государственного управления и
права факультета управления и политики
МГИМО МИД России

Ключевые слова:

государство, государственная служба,
демократизм, законность, модернизация,
организация, принципы, профессионализм,
система, структура, эффективность

Keywords:

state, public service, democracy, legality,
modernisation, organisation, principles,
professionalism, system, structure, efficiency

Литература:

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. М., 2008.
2. Государственная служба. Комплексный подход : учебник / Отв. ред. А. В. Оболонский. М., 2009.
3. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. М., 2011.
4. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. Монография. М., 2007.
5. Игнатов В.Г., Охотский Е.В., Понедельков А.В. Организация государственной службы Российской Федерации. Монография. Ростов н/Д., 2006.
6. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционно-функциональный анализ. Монография. М., 1999.
7. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть. СПб., 1909.
8. Куприяшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. Научные исследования. М., 2012.
9. Куприяшин Г.Л., Соловьев А.И. Теория и современные механизмы государственного управления. Учеб. пособие. М., 2013.
10. Леони Б. Свобода и закон / Пер. с англ. В. Кошкина, под ред. А. Куряева. М., 2008.
11. Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. Монография. М., 2002.
12. Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учебно-методический комплекс. М., 2011.
13. Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 1 марта 2017 года.
14. Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 26 апреля 2005 года.
15. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. Addison-Wesley Publ. Co., 1992.
16. Pfifner L.M., Presthus R. Public Administration. New York: The Ronald Press Co., 1960.
17. Stewart D.W. An Ethical Framework for Decision Making // Государственная служба. Вопросы этики. Зарубежный опыт. М., 1995.
18. Wilson W. The Study of Administration // American Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2. No. 2 (June, 1887).

МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Алла Дементьева*

Мария Соколова**

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-47-58



Введение. В статье рассматриваются основные аспекты международного регулирования корпоративного управления. Авторы обосновывают необходимость развития нормативно-правового регулирования в данной области на микро- и макроуровнях. В статье представлена характеристика корпоративного управления и раскрываются его основные цели, которые реализуются с учетом деятельности всех стейкхолдеров.

Материалы и методы. Материалом для исследования послужили труды российских и зарубежных исследователей в области корпоративного управления. Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания, концептуальный и эмпирический анализ, что позволило провести системное теоретико-методологическое исследование.

Результаты исследования. В ходе проведенного исследования авторы раскрывают понятие корпоративного управления и необходимость разработки стандартов в данной области. Дается классификация основополагающих стандартов, раскрываются их особенности и области применения. Авторы предлагают направления учета данных стандартов в практике крупных компаний и выделяют направления совершенствования корпоративного управления.

Обсуждение и заключение. В представленной статье авторы поднимают проблему необходимости разработки и совершенствования стандартов корпоративного управления в современных условиях, которая обусловлена изменениями экономической конъюнктуры и расширением деятельности крупных компаний. Новые технологии и механизмы корпоративного управления, используемые крупнейшими компаниями в посткризисный период, опираются на принятые международные и национальные стандарты и передовую практику.

* **Дементьева Алла Геннадиевна**, доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента, маркетинга и ВЭД МГИМО МИД России.

e-mail: alladementieva@yandex.ru.

** **Соколова Мария Игоревна**, кандидат экономических наук, профессор кафедры менеджмента, маркетинга и ВЭД МГИМО МИД России.

e-mail: mar-sok@mail.ru.

Введение

Одним из важнейших нововведений капитализма является акционерное общество или корпорация¹. Отделением владения от управления и использования принципа ограниченной ответственности (возможность для инвесторов рисковать только своим вкладом) был создан влиятельный институт, который способствовал быстрому росту капиталистической экономики.

История формирования корпорации началась еще в Средние века. Многие исследователи считают первым акционерным обществом генуэзский банк Святого Георгия, созданный в начале XV века. При организации данного банка были использованы положения, характерные для современного акционерного общества. Высшим органом управления являлось собрание участников, которое проводилось один раз в год. Решения на собрании принимались общим голосованием. Функции исполнительного органа выполнял совет протекторов, который избирала особая коллегия. Совет протекторов был подчинен общему собранию участников. Капитал банка был разделен на равные доли, которые имели свободное обращение. Участникам банка на их доли начислялись и выплачивались проценты, размер которых зависел от полученного дохода.

Генуэзский банк стал образцом организации бизнеса для колониальных компаний, которые в дальнейшем получили развитие в Западной Европе. Ведущую роль в этом процессе занимала Англия. Крупнейшими корпорациями в XVI-XVII вв. были английские компании. Достоверных свидетельств о том, какая именно частная компания возникла первой нет. По данным журнала «The Economist», акции впервые были выпущены в 1553 г. Московской английской компанией. Английское правительство предоставило этому объединению купцов монопольное право торговли с Московским государством. Компания вела торговлю беспошлинно и использовала в обращении английские монеты. К середине XVII века через нее действовали практически все иностранные купцы.

Начало XVII века ознаменовалось появлением двух крупнейших акционерных компаний. В 1600 г. была учреждена Британская Восточно-Индийская компания, а в 1602 г. – Голландская Восточно-Индийская

компания. Освоение колоний требовало значительных финансовых средств, которых у правительств не было. Голландские предприниматели первыми начали торги акциями на Амстердамской бирже в 1611 г., а в 1613 г. их примеру последовали англичане.

Объединение частного капитала и государственной поддержки позволило создать эффективный экономический инструмент освоения новых рынков. Появилось более 60 колониальных компаний – Английские, Голландские, Французские, Ост-Индские и Вест-Индские компании. Дивиденды на вложенный капитал таких компаний в лучшие годы доходили до 300%. Можно сделать вывод, что в процессе создания и развития этих компаний были созданы организационные и правовые основы акционерного общества.

В XIX веке начинается активное развитие данной формы предпринимательской деятельности в разных странах. В этот период насчитываются уже сотни корпораций в различных отраслях, а банки становятся активными участниками инвестиционной деятельности.

Особенности корпоративного управления в экономических кругах начинают изучать с 30-х гг. прошлого века. Исследования в данной области отражают эволюцию крупных интегрированных структур.

В 1932 г. выходит книга американских экономистов А. Берли и Г. Минза «Современная корпорация и частная собственность», где впервые рассматривается проблема отделения менеджмента и контроля от собственности в публичных акционерных обществах. В своих работах они показали, что отделение собственности от управления привело к появлению нового социального слоя профессиональных менеджеров и развитию фондового рынка, а также к отделению контроля от собственности.

К настоящему времени подходы к изучению корпоративного управления претерпели значительные изменения. В конце XX начале XXI века были предприняты колоссальные усилия для того чтобы регламентировать как процесс деятельности крупных (прежде всего транснациональных корпораций), так и подходы к управлению данными корпорациями.

На сегодняшний момент в мире не существует универсального международного

¹ Понятие «корпорации» не имеет официального оформления в России, и единого общепринятого понятия этого термина не принято. Чаще всего оно используется для обозначения хозяйствующего субъекта, образованного несколькими физическими и юридическими лицами путем объединения капиталов. В данной работе понятие «корпорация» будет отождествляться с терминами «акционерное общество» и «компания».

нормативно-правового акта, который бы регулировал деятельность ТНК. Немногочисленные международно-правовые документы являются или региональными, или такими, которые не имеют императивного характера. Сама попытка регламентировать деятельность транснациональных корпораций вряд ли приведет к успеху, а внести единообразие в подходы к пониманию сущности корпоративного управления и оценке действий ТНК на международной арене вполне реальна и имеет определенный успех.

К настоящему времени система отношений между главными участниками корпоративной деятельности, к числу которых относятся акционеры, менеджеры, кредиторы, сотрудники, поставщики, государственные чиновники и так далее, четко определена. Такая система создается и действует для решения трех основных задач корпорации: обеспечения максимальной эффективности, привлечения инвестиций, выполнения юридических и социальных обязательств. Корпоративный менеджмент (corporate management) и корпоративное управление (corporate governance) - не одно и то же. Первый термин подразумевает деятельность профессионалов в ходе проведения деловых операций, иными словами менеджмент сосредоточен на механизмах производства продукта. Понятие корпоративное управление шире и предусматривает взаимодействие множества лиц и организаций, имеющих отношение к самым разным аспектам функционирования фирмы. Таким образом, корпоративное управление находится на более высоком уровне руководства компанией, чем менеджмент. Пересечение функций корпоративного управления и корпоративного менеджмента возможно только на стадии разработки стратегии корпорации.

Корпоративное управление определяет структуру, с помощью которой устанавливаются цели компании, способы достижения этих целей, включая мониторинг результатов деятельности, а также систему взаимоотношений между менеджментом компании, акционерами, советом директоров и иными заинтересованными лицами.

Стандарты корпоративного управления

Регламентация корпоративного управления осуществляется путем разработки стандартов, содержащих рекомендации по различным аспектам деятельности компаний.

К числу таких стандартов относятся:

- критерии качества корпоративного управления, разработанные различными рейтинговыми агентствами;
- стандарты финансовой отчетности;
- требования фондовых бирж;
- кодексы и принципы корпоративного управления.

Разработкой стандартов корпоративного управления занимаются многие международные организации. Одной из ведущих международных организаций, разрабатывающей стандарты в области корпоративного управления является Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). Свои рекомендации также разрабатывают Всемирный банк, Международный Валютный Фонд (МВФ) и ряд европейских организаций.

Рейтинговые оценки корпоративного управления

Стандарты корпоративного управления реализуются на добровольной основе. Движущим фактором в достижении высоких стандартов корпоративного управления является соответствующее повышение инвестиционной привлекательности компании. Для инвесторов при принятии решения об инвестировании основным ориентиром являются оценки, присвоенные крупнейшими рейтинговыми агентствами. Наиболее известными в мире рейтинговыми агентствами являются: Standard & Poor's, Fitch Ratings, Moody's, Morningstar.

Основной задачей рейтинговых агентств является определение кредитного рейтинга, то есть рейтинга доверия к заемщику кредитных средств. В рамках кредитного рейтинга или в качестве отдельной услуги агентства определяют и публикуют рейтинг корпоративного управления компаний.

Рейтинги корпоративного управления дают возможность для инвестора оценить качество построения структуры корпоративного управления, а также сравнить две любые компании с точки зрения эффективности руководства.

Интерес для рассмотрения представляет методика GAMMA² (аббревиатура, образованная от латинских слов governance, accountability, management metrics и analysis, что означает управление, подотчетность, менеджмент и анализ) – рейтинг корпоративного управления Standard & Poor's. В 1998 году Standard & Poor's начала разрабатывать

² Gamma Brochure. Опубликовано Standard & Poor's, подразделением The McGraw-Hill Companies, Inc. New York, NY. 2010

критерии и методологию оценки практики корпоративного управления, а с 2000 года – проводить независимый интерактивный анализ системы корпоративного управления в компаниях и банках.

Практика и политика корпоративного управления конкретной компании оценивается в соответствии с критериями, используемыми компанией Standard & Poor's. Эти критерии были разработаны с учетом целого ряда международных кодексов корпоративного управления, академических исследований, инвестиционных аналитических отчетов, лучшей практики деятельности различных компаний, а также многолетнего опыта работы компании Standard & Poor's.

Рейтинг GAMMA представляет собой оценку нефинансовых рисков покупки акций компаний на развивающихся рынках и предназначен, в первую очередь, для инвесторов, вкладывающих средства в акции этих компаний. В 2007 году методология анализа корпоративного управления была подвергнута существенному пересмотру. Его целью была переориентация продукта на оценку инвестиционных рисков, а также конкретизация критериев оценки корпоративного управления за счет накопленного опыта работы. Возможности применения результатов анализа GAMMA весьма разнообразны. Например, их можно использовать для выбора объектов инвестирования, выявления путей совершенствования практики деятельности компаний, подготовки рекомендаций по улучшению системы корпоративного управления и т.д.

Рейтинг GAMMA позволяет сравнивать компании из разных стран путем присвоения ранга от 1 до 10. По усмотрению компании рейтинг может быть публичным или конфиденциальным. Каждая позиция шкалы имеет свое толкование. Например, рейтинг 10 присваивается компаниям, которые, по мнению Standard & Poor's, имеют очень сильные позиции в практике корпоративного управления.

Стандарты финансовой отчетности.

В разных странах мира подготовка финансовой отчетности либо регламентируется подробными и конкретными юридическими правилами, либо закон предоставляет юридические рамки регулирования, а конкретные вопросы определяются стандартами, либо в основном действуют стандарты, а роль законодательства невелика.

Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) (International Financial Reporting Standards, ранее известные как

International Accounting Standards) выпускаются Комитетом, а с 2001 года Советом по Международным стандартам финансовой отчетности (СМСФО). СМСФО является негосударственным органом и не несет ответственность перед правительственными организациями. Оно устанавливает стандарты финансовой отчетности общего назначения для компаний, относящихся к негосударственному сектору экономики. Целью Совета по Международным стандартам финансовой отчетности является гармонизация правил, бухгалтерских стандартов и процедур, связанных с подготовкой и представлением финансовой отчетности. Дальнейшая гармонизация может быть достигнута путем сосредоточения внимания на финансовой отчетности, составляемой в целях обеспечения информацией, необходимой в процессе принятия решений.

Международные стандарты финансовой отчетности носят рекомендательный характер, т.е. не являются обязательными для принятия. На их основе в национальных учетных системах могут быть разработаны национальные стандарты с более детализированной регламентацией учета определенных объектов.

В настоящее время существуют несколько форм использования странами Международных стандартов финансовой отчетности:

- применение МСФО в качестве национальных стандартов (Кипр, Кувейт, Латвия, Мальта, Пакистан, Тринидад и Тобаго, Хорватия);
- использование МСФО в качестве национальных стандартов, но с условием, что для вопросов, не затронутых международными стандартами, разрабатываются национальные (Малайзия и Папуа – Новая Гвинея);
- использование МСФО в качестве национальных стандартов, однако в некоторых случаях возможна их модификация в соответствии с национальными особенностями (Албания, Бангладеш, Барбадос, Замбия, Зимбабве, Кения, Колумбия, Польша, Судан, Таиланд, Уругвай, Ямайка);
- национальные стандарты основаны на МСФО и обеспечивают дополнительные их разъяснения (Китай, Иран, Словению, Тунис, Филиппины);
- национальные стандарты основаны на МСФО, однако некоторые стандарты могут быть более детализированы, чем МСФО (Бразилия, Индия, Ирландия, Литва, Мавритания, Мексика, Намибия, Нидерланды,

Норвегия, Португалия, Сингапур, Словакия, Турция, Франция, Швейцария, Южная Африка);

- национальные стандарты основаны на МСФО, за исключением того, что каждый национальный стандарт включает в себя положение, сравнивающее национальный стандарт с МСФО (Австралия, Дания, Италия, Новая Зеландия, Швеция).

Страны ЕС, чьи предприятия выпускают акции, котирующиеся на фондовом рынке, перешли на МСФО с 1 января 2005 г.

Международной организацией по ценным бумагам и Советом по Международным стандартам финансовой отчетности в начале этого века также были разработаны международные стандарты бухгалтерской отчетности для публичных компаний с акциями на биржевых площадках разных стран.

Начало третьего тысячелетия для российского бухгалтерского учета связано с продолжением важной работы по его переводу на международные нормы. Программа реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) была принята постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 283. Целью реформирования системы бухгалтерского учета является приведение национальной системы в соответствие с требованиями рыночной экономики и международными стандартами финансовой отчетности.

МСФО имеют как положительные, так и отрицательные стороны. В частности, четкая экономическая логика, обобщение лучшей современной мировой практики в области учета, простота восприятия для пользователей финансовой информации во всем мире являются объективными преимуществами перед национальными стандартами в отдельных странах.

При этом международные стандарты позволяют не только сократить расходы компаний на подготовку своей отчетности, особенно в условиях консолидации финансовой отчетности предприятий, работающих в разных странах, но и снизить затраты по привлечению капитала.

В то же время обобщенный характер стандартов, предусматривающий достаточно большое многообразие методов учета; отсутствие подробных интерпретаций и примеров приложения стандартов к конкретным

ситуациям: национальные различия в уровне развития и традициях, а также нежелание национальных институтов поступиться своим приоритетом в области регулирования и методологии учета препятствуют широкому использованию МСФО.

В конце первого десятилетия XXI века финансовые системы развитых стран приняли на себя миллиардные убытки банков, связанные с операциями с рискованными инструментами и неэффективностью контрольных процедур, несмотря на проводившиеся в течение ряда лет в рамках Базельских соглашений действия по усилению контроля над рисками в банковском секторе. Эксперты ОЭСР считают, что получившие значительные убытки банки США³ и Европы⁴ пострадали в первую очередь от недостаточного внимания менеджмента и советов директоров банков к управлению рисками. В частности, проблема заключалась в значительных стимулах к риску, заложенных в систему вознаграждения, и сопровождавшаяся соответствующими контрольными процедурами.

Выплачиваемые топ-менеджерам бонусы в период 2007-2009 гг. явились источником внешних корпоративных конфликтов и вызвали дискуссию о справедливых размерах их вознаграждения. Аналитики ОЭСР считают, что причины кризиса мировой финансовой системы кроются в порочной практике агрессивных систем вознаграждения топ-менеджмента банков.

В период кризиса к системам мотивации управляющих было проявлено пристальное внимание руководителей государств на уровне Группы двадцати, что позволило изменить значительным образом подходы к вознаграждению менеджмента и оказало влияние на регуляторную политику, налогообложение и кодексы корпоративного управления многих стран.

Международный орган Financial Stability Board (FSB), исполняющий решения саммитов Группы двадцати, опубликовал «Принципы разумной практики вознаграждения», которые не ограничиваются уровнем топ-менеджмента и относятся также к сотрудникам финансовых организаций⁵.

В развитых странах эти рекомендации нашли свое отражение в специальных документах, принимаемых в данной области. Так, в Великобритании была опубликована рабочая версия «Кодекса практики возна-

³ Bear Stearns, Citibank, Merrill Lynch.

⁴ Barclays, Credit Suisse, Fortis, HBOS, Royal Bank of Scotland, Societe Generale, UBS.

⁵ Рекомендации по реализации были представлены на саммите Группы 20 в Питтсбурге (сентябрь 2009 г.).

граждения», близкого принципам FSB (февраль 2009). В марте 2009 г. опубликован документ «Реформа вознаграждения в финансовых организациях», где даны рекомендации по выбору показателей эффективности при расчете бонусного пула, а также другие практические рекомендации.

В США, наряду с существующими правилами раскрытия информации, разработаны новые рекомендации по системам вознаграждения (Financial Stability Forum, отчет Уокера). Общий размер годового вознаграждения топ-менеджеров в США был ограничен суммой в 500 тыс. долл. (не включая программу долгосрочной мотивации)⁶. Соблюдение условий возложено на Казначейство. Оно также вправе требовать компенсации сумм, выплаченных менеджерам в нарушение условий программы. Казначейство также объявило, что разрабатывает систему анализа вознаграждения менеджмента банков, не участвующих в государственной программе, с позиций излишних стимулов к риску⁷. Приняты также дополнительные меры в части повышения прозрачности вознаграждения менеджмента, роли совета директоров в процессе управления рисками как в финансовых, так и нефинансовых компаниях.

ОЭСР в 2008 г. начала реализацию проекта по разработке рекомендаций для улучшения практики корпоративного управления в приоритетных областях. Проект закончен в 2010 году. Принятие данных документов сыграло значительную роль в преодолении глобального финансового кризиса. Актуальной задачей Организации является поддержка и разработка рекомендаций по эффективному применению уже согласованных стандартов.

Требования фондовых бирж.

Большинство регуляторов финансовых рынков - фондовые биржи - как на развитых, так и на развивающихся рынках требуют от эмитентов принятия кодекса корпоративного поведения и раскрытия информации о практике корпоративного управления. Например, Лондонская фондовая биржа (London Stock Exchange, LSE) требует от компаний, допускаемых к торгам на бирже, соблюдения Объединенного кодекса

(Combined Code), который является обязательным для всех компаний с «премиум» листингом на Лондонской фондовой бирже, или стандарта «передового опыта» (best practice) - для всех остальных компаний. Если компании не соблюдают определенные положения Кодекса, они обязаны объяснить причины такого поведения инвесторам. Некоторые инвесторы, например, пенсионные фонды из развитых стран, имеют законодательные требования инвестировать только в социально ответственные компании, поэтому ожидают от компаний публикации нефинансового отчета.

Некоторые биржи стали требовать или рекомендовать представление информации по социальным и экологическим вопросам. В США раскрытие нефинансовой информации рекомендовано Комиссией по ценным бумагам и биржам (Securities and Exchange Commission, SEC). В 2009 г. Нью-Йоркская фондовая биржа (the New York Stock Exchange (NYSE) сформировала независимую комиссию для разработки рекомендаций, которые могли быть учтены публичными компаниями, директорами и инвесторами в процессе преодоления последствий кризиса. В этом же году Биржа вместе с Комиссией по ценным бумагам внесла поправки в области корпоративного управления, в правила листинга, касающиеся, прежде всего, раскрытия информации⁸.

Комиссия в 2010 г. приняла Руководство по раскрытию информации, связанной с изменением климата, согласно которому эмитентам рекомендовано раскрывать затраты на природоохранную деятельность, освещать вопросы, связанные с изменением климата, а также включать описание основных рисков и т. д.

Раскрытия экологической и социальной информации требуют также регуляторы финансовых рынков других стран. Например, предоставления такой информации требуют Австралийская биржа (ASX), Бразильская биржа (в Сан-Паулу - BM&FBOVESPA), Шанхайская фондовая биржа (SSE) и ряд других.

Европейские фондовые биржи строят свои стандарты допуска к торгам в со-

⁶ TG-15 : Treasury Announces New Restrictions On Executive Compensation : Press releases / U.S. Department of the Treasury releases. February 4, 2009. URL: http://www.shareholderforum.com/sop/Library/20090204_US-Treasury.pdf.

⁷ New York Times. 07.06.2009.

⁸ NYSE Proposes Amendments to Corporate Governance Listing Standards; NASDAQ Solicits Comments on «Comply or Disclose» Approach to Corporate Governance // Gibsundunn. Publications. 10.09.2009. URL: <http://www.gibsundunn.com/publications/pages/NYSEProposesAmendmentsCorpGovernanceListingStandards.aspx>.

ответствии с Директивами ЕС, например, Директивой о прозрачности (Transparency Directive).

Кодексы и принципы корпоративного управления.

Основополагающими международными стандартами корпоративного управления являются «Принципы корпоративного управления ОЭСР», «Всеобщие принципы корпоративного управления ICGN»⁹ (в большой степени повторяющие принципы ОЭСР), а также «Руководящие принципы корпоративного управления Группы Европейских Акционеров»¹⁰ (детализирующие принципы ОЭСР для конкретных компаний и стран).

В 1988 г. Всемирный банк принял глобальную программу, направленную на улучшение национальных систем корпоративного управления и раскрытия информации о деятельности компаний в различных странах. В рамках данной программы в 1999 г. Советом Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) были приняты «Принципы корпоративного управления»¹¹.

Разработанные Принципы ОЭСР представляют инициативу, впервые проявленную межгосударственной организацией с целью разработки ключевых элементов надлежащего режима корпоративного управления. Они используются правительствами в качестве отправного начала для оценки и совершенствования действующих в их странах законов и подзаконных нормативных актов, а также представителями частного сектора, вовлеченными в развитие систем корпоративного управления и выработку наилучшей практики¹².

Всемирным банком разработана модель оценки структуры корпоративного управления, включающая в себя анкету¹³, содержащую около 500 вопросов. Содержание данной анкеты тесно связано с основными принципами корпоративного управления ОЭСР и позволяет дополнительно оценить влияние внешних факторов на организацию системы корпоративного управления в компании.

В 2000 г. Группой Европейских акционеров (European Shareholders Group) приняты «Руководящие принципы корпоративного управления Euroshareholders». Принципы Euroshareholders основаны на принципах ОЭСР и направлены на улучшение прав и влияния акционеров.

Обострение ситуации в сфере корпоративного бизнеса в США и Европе в начале XXI века в связи с манипуляцией данными финансовой отчетности и мошенничеством показало недостаточную эффективность регуляторных норм и необходимость пересмотра практики и стандартов корпоративного управления. Реакция США была наиболее жесткой, и законодателями был принят закон Сарбейнса-Оксли, который:

- повысил требования независимости и профессиональному опыту советов директоров публичных компаний;
- регламентировал деятельность внешних аудиторов;
- ввел уголовную ответственность менеджмента за искажение отчетности;
- регламентировал обязательную независимую сертификацию систем внутреннего контроля.

Европейские страны, учитывая опыт США, ужесточили контроль над исполнением законодательства в данной области. В 2004 г. при Еврокомиссии был создан специальный консультативный орган - Европейский форум по корпоративному управлению, в состав которого вошли эксперты, представляющие эмитентов, инвесторов, регуляторов, аудиторов и академические круги. Это стало частью плана действий по модернизации корпоративного законодательства и повышению стандартов корпоративного управления в странах Европейского союза, принятого в мае 2003 г., в рамках которого разрабатываются предложения по обеспечению интересов различных групп акционеров в части прав на получение информации о деятельности менеджмента и совета директоров.

В 2005 г. Международная ассоциация по корпоративному управлению (International

⁹ International Corporate Governance Network : Statement on global Corporate governance principles. Adopted July 9, 1999 at the annual conference in Frankfurt / ICGN. URL : http://www.ecgi.org/codes/documents/icgn_principles.pdf.

¹⁰ *Примечание:* Группа европейских акционеров, «Euroshareholders» - конфедерация ассоциаций европейских акционеров. Основана в 1990 г. и имеет штаб-квартиру в Брюсселе. Общая задача состоит в представлении интересов индивидуальных акционеров в Европейском Союзе.

¹¹ *Примечание:* В 2004 году данный документ вышел в новой редакции.

¹² Белая книга по вопросам корпоративного управления в России / ОЭСР ; Круглый стол по корпоративному управлению в России. М. : ОЭСР, 2002. С. 5.

¹³ Template for country assessment of corporate governance: Revision 5.0 / World Bank. July 2007. 57 p.

Corporate Governance Network) приняла «Всеобщие принципы корпоративного управления ICGN», которые в целом поддерживают и согласуются с принципами ОЭСР.

В этом же году ОЭСР были разработаны принципы корпоративного управления для компаний с государственным участием. Они составляют международную основу разработки эффективной системы корпоративного управления в помощь государству как основному собственнику компании.

На национальном уровне деятельность акционерных обществ и защита прав собственников и инвесторов регулируется не только законодательными актами, но и стандартами, которые выражаются в принятии специальных кодексов передовой практики корпоративного управления (codes of best corporate governance practices).

К настоящему времени в мире принято более 100 документов, устанавливающих стандарты в данной области. Одним из первых был Кодекс Кэдбери, подготовленный в 1991 г. в Великобритании специальным Комитетом, сформированным Советом по финансовой информации, Лондонской фондовой биржей и профессиональным союзом бухгалтерских служащих. Подобные документы также приняты в других странах: США, Франции, Германии, Канаде, Японии, ЮАР, Бразилии, Мексике, Румынии, Финляндии, Чехии, Швеции, Южной Корее, Турции, Дании и пр.

Основу содержания кодексов корпоративного управления составляют рекомендации по основным компонентам корпоративного управления:

- порядок подготовки и проведения собраний акционеров;
- избрание и обеспечение эффективной деятельности совета директоров;
- деятельность исполнительных органов общества;
- раскрытие информации о компании.

В ряде стран кодекс входит в пакет обязательных условий для листинга на бирже. Подобная система действует в отношении компаний, акции которых прошли листинг на Лондонской, Торонтской, а также Московской биржи. Кодекс корпоративного

управления иногда может быть частью комплекса требований, связанных с раскрытием информации. В Мексике и Бразилии соблюдение кодексов корпоративного управления является полностью добровольным. В Малайзии, Гонконге и ЮАР основные аспекты кодексов корпоративного управления входят в состав требований по обязательному раскрытию информации.

В 2010 г. разработан документ «Выводы и рекомендации по наилучшей практике корпоративного управления, дополняющие Принципы»¹⁴. Целью является помощь компаниям и правительствам по преодолению недостатков в корпоративном управлении и более полное применение Принципов корпоративного управления ОЭСР.

С учетом последних рекомендаций ОЭСР Международная ассоциация по корпоративному управлению (International Corporate Governance Network) приняла в 2009 г. новую версию всеобщих принципов корпоративного управления ICGN¹⁵. В 2010 г. данная организация также представила документ «Глобальное руководство по надзору за корпоративными рисками».

Новая редакция принципов корпоративного управления G20/ОЭСР 2016 года ориентирована как на финансовые, так и на нефинансовые компании, чьи акции обращаются на открытом рынке. Принципы также могут стать полезным инструментом для совершенствования корпоративного управления в компаниях, акции которых не котируются на бирже. Директивные органы любой страны заинтересованы в повышении уровня осведомленности о состоянии корпоративного управления во всех компаниях¹⁶.

Настоящие принципы содержат шесть разделов, каждый из которых не преследует цель давать детальные рецепты для национального законодательства. Принципы призваны предоставить прочную, но достаточно гибкую основу для директивных органов и участников рынка для разработки своих собственных систем корпоративного управления. Чтобы оставаться конкурентоспособными в постоянно меняющемся мире, компании должны разрабатывать свои подходы к практике корпоративного управления, отвечающие новым потребностям и использу-

¹⁴ Corporate Governance and the financial crisis. Conclusions and emerging good practices to enhance implementation of the Principles : Paper. OECD, 24 Feb 2010.

¹⁵ International Corporate Governance Network (ICGN) : официальный сайт. URL : <http://www.icgn.org/best-practice/icgn-global-corporate-governance-principles/>

¹⁶ OECD (2016), Принципы корпоративного управления G20/ОЭСР, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252035-ru>

ющие новые возможности, в частности возможности цифровой экономики.

ОЭСР намерена и в дальнейшем пересматривать принципы для поддержания их роли в качестве основного документа, способствующего разработке политики в сфере корпоративного управления.

В 2010 г. Европейская Комиссия приняла Зеленую книгу по корпоративному управлению для финансовых корпораций и политики вознаграждений¹⁷, положения которой согласуются с рекомендациями ОЭСР. Продолжается работа над документом по корпоративному управлению для всех компаний, имеющих листинг на бирже, касающимся прав акционеров, распределения функций между акционерами и советом директоров, состава совета директоров и корпоративной социальной ответственности.

В национальные кодексы корпоративного управления принимаются поправки с учетом этих рекомендаций. В 2010 г. принята новая редакция Британского кодекса корпоративного управления, в которую внесены изменения в области управления рисками, вознаграждения высшего менеджмента, повышения эффективности работы совета директоров¹⁸. В 2014 г. в России принят новый Кодекс корпоративного управления, в котором также в полной мере получили отражение ведущие международные стандарты.

Кризисные явления мировой финансовой системы, переоценка и уточнение требований к формированию систем корпоративного управления на национальном и международном уровнях заставили крупные компании:

- усилить внимание к разработке принципов и размера вознаграждения менеджеров;
- сформировать более сбалансированную систему мотивации в крупных международных компаниях;
- назначить в советы директоров опытных независимых директоров, способных объективно оценить работу менеджмента и профиль рисков компаний.

В 2013 г. был принят Международный стандарт по интегрированной отчетности, разработанный Международным советом по интегрированной отчетности (МСИО). Целью интегрированной отчетности является

предоставление информации о ресурсах и взаимоотношениях, которые использует и на которые влияет компания. Она должна показать, как организация взаимодействует с внешней средой и капиталами для создания стоимости на протяжении краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного периода. Интегрированный отчет полезен для всех заинтересованных сторон, включая сотрудников, клиентов, поставщиков, бизнес-партнеров, местные сообщества, законодательные и регулятивные структуры и лиц, определяющих государственную политику.

Интегрированный отчет включает восемь элементов содержания, которые в своей основе связаны друг с другом и не являются взаимоисключающими: обзор организации и внешняя среда, управление, бизнес-модель, риски и возможности, стратегия и распределение ресурсов, результаты деятельности, перспективы на будущее, основные принципы презентации.

В основе подготовки интегрированного отчета, определения содержания отчета и того, как представляется информация находятся следующие основные принципы:

- *Стратегический фокус и ориентация на будущее*: Интегрированный отчет должен включать анализ стратегии организации и объяснять, как эта стратегия соотносится со способностью организации создавать стоимость в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном периодах, а также с использованием ею капиталов и воздействием на них.

- *Связность информации*: интегрированный отчет должен представлять целостную картину комбинаций, взаимосвязи и взаимозависимости между факторами, влияющими на способность организации создавать стоимость в течение долгого времени.

- *Взаимодействие с заинтересованными сторонами*: Интегрированный отчет должен содержать анализ характера и качества взаимодействия организации с ее основными заинтересованными сторонами, в том числе того, как и в какой степени организация понимает и учитывает их законные и обоснованные потребности, интересы и запросы.

- *Существенность*: интегрированный отчет должен раскрывать информацию по во-

¹⁷ European Commission Green Paper on corporate governance in financial institutions and report on remunerations – briefing // Eubusiness. 02.06.2019. URL : <http://www.eubusiness.com/topics/finance/governance.02/>; Corporate governance in financial institutions and remuneration policies. Green paper / EC, Euroshareholders. 01.09.2010. URL : <http://www.euroshareholders.eu/news/newsdetail/20>.

¹⁸ UK Corporate Governance Code. – URL : <http://www.frc.org.uk/Our-Work/Codes-Standards/Corporate-governance/UK-Corporate-Governance-Code.aspx>.

просам, оказывающим существенное влияние на оценку способности организации создавать стоимость в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном периодах.

- *Краткость*: интегрированный отчет должен быть кратким.

- *Достоверность и полнота*: интегрированный отчет должен включать в себя все существенные факты как положительные, так и отрицательные, в сбалансированной форме и без ошибок.

- *Постоянство и сопоставимость*: информация, содержащаяся в интегрированном отчете, должна быть представлена: (а) на основе, не меняющейся в течение долгого времени, и (б) таким образом, чтобы можно было провести сравнение с другими организациями в тех случаях, когда это существенно для способности организации создавать стоимость с течением времени.

Заключение

Таким образом, ведется активная работа по уточнению и конкретизации стандартов корпоративного управления как на международном, так и на национальном уровнях. Новые технологии и механизмы корпора-

тивного управления, используемые крупнейшими компаниями в посткризисный период, опираются на принятые международные и национальные стандарты.

Несмотря на значительные усилия международных организаций, национальных органов власти, мировой общественности транснациональные компании не всегда соблюдают нормы этического ведения бизнеса. Достаточно вспомнить последний скандал с компанией Apple, которая сознательно закладывала программу «торможения работы» своих смартфонов iPhone, делая это на протяжении десяти лет каждый раз, когда выходила новая модель. В других отраслях деятельность крупнейших компаний мира также не всегда безупречна. И если в отношениях с акционерами дела обстоят достаточно гладко, то интересы потребителей компании не всегда учитывают в полной мере.

Единой модели эффективного корпоративного управления не существует, и вряд ли ее можно создать. Однако регулировать деятельность компаний можно, а в отдельных случаях ее необходимо и жестко регламентировать.

Литература:

1. Батаева Б.С. Роль фондовых рынков в совершенствовании корпоративного управления и корпоративной социальной ответственности // Известия Уральского государственного экономического университета. 2013. Т. 1 (45) // <https://cyberleninka.ru>.
2. Грачева М., Карапетян Д. Корпоративное управление в России // Управление компанией. 2004. № 1.
3. Дементьева А.Г. Основы корпоративного управления / Учебное пособие. М., 2011.
4. Дементьева А.Г. Формы и методы получения конкурентных преимуществ ТНК в условиях глобализации // Менеджмент сегодня. 2010. № 3.
5. Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент. Учебник. М., 2012.
6. Кавешников Н. Методы управления в Европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 8.
7. Левина И.А. Мотивы руководителей, модель управления и результаты деятельности фирм // Экономический журнал ВШЭ. 2014. Т. 18 № 3.
8. Лукашевич М. Международный менеджмент: актуальный сплав теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 6.
9. Олевский Г. Интернационализация предпринимательства и национальная конкурентоспособность // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 12.
10. Соколова М.И. Корпоративная стратегия и корпоративное управление // Управление корпоративными финансами. 2006. № 4.
11. Шпакова Л.В., Барулина Е.В. Международные Стандарты Финансовой Отчетности // Институт проблем предпринимательства // <https://www.ippnou.ru>.
12. Tricker R. Is director independence so important // Corporate Governance. 06.12.2010 // <http://corporategovernanceoup.wordpress.com>.

CORPORATE GOVERNANCE INTERNATIONAL REGULATION

Introduction. The article discusses the main aspects of the international regulation of corporate governance. The authors substantiate the necessity of development of normative-legal regulation in this field at the micro - and macro-levels. The article presents characteristics of corporate governance and describes its main objectives, which are implemented taking into account the activities of all stakeholders.

Materials and methods. The material for the study consists of the works of Russian and foreign researchers in the field of corporate governance. The methodological basis of research comprises general scientific and specific scientific methods of cognition, the conceptual and empirical analysis, that allow conducting a systematic theoretical and methodological research.

The results of the study. In the course of the study the authors explore the concept of corporate governance and analyze the need for the elaboration of the standards in this sphere. A classification of fundamental standards is presented, their characteristics and applications are discussed. The authors offer the directions of application of these standards to the practice of large companies and highlight areas of

improvement for corporate governance.

Discussion and conclusions. In this article the authors raise the issue of the need for the development and improvement of corporate governance standards in the modern environment due to changes in economic conditions and the expansion of large companies. New technologies and best practices and corporate management mechanisms are worked out by major companies in the post-crisis period, based on accepted international and national standards.

All G. Dementieva,

Doctor of Economics and Management,
PhD in Economics, MBA Professor with the
Department of Management, Marketing and
Foreign Economic Activity, MGIMO University under the MFA of Russia.

Maria I. Sokolova,

PhD (Economics), Professor with the
Department of Management, Marketing and
Foreign Economic Activities, MGIMO University under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

корпоративное управление,
международные и национальные
стандарты, ОЭСР, кодекс корпоративного
управления, финансовая отчетность,
рейтинговые агентства, международные
организации

Keywords:

corporate governance, international and
national standards, UNCTAD, code of
corporate governance, financial reporting,
rating agencies, international organizations

References:

1. Bataeva B.S., 2013. Rol fondovih rinkiv v sovershenstvovanii korporativnogo upravleniya i korporativnoi sotsialnoi otvetstvennosti [The role of stock markets in improving corporate governance and corporate social responsibility]. *Izvestia uralskigi gosudarstvennogo universiteta [News of the Ural state University of Economics]*. T. 1 (45). URL: <https://cyberleninka.ru>.
2. Gracheva M., Karapetyan D., 2004. Korporativnoe upravlenie v Rossii [Corporate governance in Russia]. *Unpavlenie kompaniei [Company management]*. № 1.
3. Dementieva F.G., 2011. Osnovi korporativnogo upravleniya. Uchebnoe posobie. [Fundamentals of corporate control. study guide]. Moscow.
4. Dementieva A.G., 2010. Formi i metodi polucheniya konkurentnih preimushestv TNK v usloviyah globalizatsii [Forms and methods of obtaining competitive advantages of TNCs in the context of globalization]. *Management segodnya [Management today]*. № 3.
5. Zaitsev L.G., Sokolova M.I., 2012. Strategicheskii management. Uchebnik [Strategic management. Textbook]. Moscow.
6. Kaveshnikov N., 2015. Metodi upravleniya v Evropeiskom souse [Governance practices in the European Union]. *Mirovaya ekonomika i megdunarodnie otnosheniya [World economy and international relations]*. № 8.
7. Levina I.A., 2014. Motivu rukovoditelei, model upravleniya i rezultati deyatel'nosti firm [Motives of managers, management model and results of firms ' activity]. *Economicheskii gurnal VSE [Economic journal of HSE]*. T. 18. № 3.

8. Lukashevich M., 2016. Megdunarodnij management: actualnij splav teorii i praktiki [International management: an actual fusion of theory and practice]. *Mirovaya ekonomika i megdunarodnie otnosheniya* [World economy and international relations]. Т. 60. № 6.
9. Olevskii G., 2016. Internatsionalisatsiya predprinimatelstva i natsionalnaya konkurentosposobnost [The internationalization of business and national competitiveness]. *Mirovaya ekonomika i megdunarodnie otnosheniya* [World economy and international relations]. Т. 60. № 12.
10. Sokolova M.I., 2006. Korporativnaya strategiya i korporativnoe upravlenie [Corporate strategy and corporate governance]. *Upravlenie korporativnumi finansami* [Corporate finance management]. № 4.
11. Shpakiva L.V., Barulina E.V. Megdunarodnye standarti finansovoi otchetnosti [International Financial Reporting Standards]. *Institut problem predprinimatelstva* [Institute of problems of entrepreneurship]. URL: <https://www.ippnou.ru>.
12. Tricker R. Is director independence so important. Corporate Governance. 06.12.2010. URL: <http://corporategovernanceoup.wordpress.com>.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ И США В ИНФОРМАЦИОННОМ И КИБЕР-ПРОСТРАНСТВЕ: ПРАВОВЫЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Виктор Володин*
Лилия Рожкова**
Ольга Сальникова***

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-59-68



Введение. Проблема обеспечения безопасности страны, в том числе безопасности в информационной сфере, является ключевой в современных условиях развития глобального информационного пространства, что определяется долгосрочными национальными интересами страны в защите интересов общества, личности, государства от внешних и внутренних информационных угроз. Значительную актуальность обеспечение безопасности стран в информационной сфере приобретает в связи с участившимися в последнее время кибератаками, кибершпионажем, хищением информации, разглашением сведений, составляющих государственную тайну, вмешательством в частную жизнь и др. Особенно важным является защита мирового сообщества и стран от использования информационного пространства террористическими группировками в преступных целях, использования информационных технологий в военных и мирных целях при воздействии на массовое сознание. Цель исследования состоит в изучении правовых, политических, экономических механизмов, специфики подходов разных стран к обеспечению безопасности стран в информационном пространстве.

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе изучения официальных документов, в том числе Доктрина информационной безопасности РФ 2016 г., Стратегия кибербезопасности США 2015 г., Резолюция ГА ООН от 4.12.2000 N 55/63 «Борьба с преступным использованием информационных технологий», Конвенция Совета Европы по киберпреступности 2001 г. Методология исследования базируется на системном подходе; использовались правовой, статистический методы.

Результаты. В статье рассмотрены подходы к обеспечению безопасности в мировом информационном пространстве – кибербезопасность и информационная безопасность; проанализированы мировые тенденции в области киберзащиты, российский рынок информационной безопасности; проведен комплексный

* **Володин Виктор Михайлович**, доктор экономических наук, профессор, декан факультета экономики и управления Пензенского государственного университета. e-mail: ieu@pnzgu.ru.

** **Рожкова Лилия Валерьевна**, доктор социологических наук, доцент, профессор кафедры «Экономическая теория и международные отношения» Пензенского государственного университета. e-mail: econm@pnzgu.ru.

*** **Сальникова Ольга Владимировна**, старший преподаватель кафедры «Экономическая теория и международные отношения» Пензенского государственного университета. e-mail: econm@pnzgu.ru.

анализ американского подхода к обеспечению кибербезопасности и системы обеспечения информационной безопасности России; рассмотрены угрозы информационной безопасности РФ и кибербезопасности США.

Обсуждения и заключение. *Сегодня угрозы, которые связаны с использованием ИКТ в военно-политических и военно-стратегических целях исходят из мирового информационного пространства, а в последние годы они стали мощным дестабилизирующим фактором, который определяет направленность международных отношений. Это требует разработки правовой основы и международной системы контроля за обеспечением мировой информационной безопасности.*

Неотъемлемыми тенденциями современного мира является дальнейшее развитие процессов глобализации, формирование, трансформация глобальной информационной инфраструктуры. Для совершенствования и распространения принципов экономики знаний создаются соответствующие институты. В мировом масштабе это Глобальный совет по экономике знаний (GKEC - Global Knowledge Economics Council), разрабатывающий терминологию и стандарты. В свою очередь, для повышения эффективности использования знаний значительно расширяется спрос на новые технологии, особенно инфокоммуникационные. [21. С.112] Сегодня невозможно представить себе повседневную жизнь без развития и внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в разные сферы жизнедеятельности индивидов, общества, государства. Это приводит к появлению угроз внутреннего и внешнего порядка, исходящих из информационного пространства. Подчеркнем, что уровень развития национальных ИКТ, национальной информационной инфраструктуры оказывает непосредственное влияние на политический, экономический, оборонный потенциал стран. Именно поэтому перед каждой из стран стоит важная задача защиты своих национальных интересов в информационной сфере. Кроме того, развитие механизмов использования информационных технологий в военных целях, рост угроз от использования ИКТ террористическими группировками настоятельно требуют поиска международных способов и средств обеспечения информационной безопасности на глобальном уровне, формирования культуры поведения в информационном пространстве.

Актуальность поиска направлений обеспечения информационной безопасности

подтверждают данные статистики. Ежегодно увеличивается число вредоносных объектов, обнаруживаемых в глобальной сети; их число исчисляется миллиардами, они распространяются больше, чем 100 млн интернет адресов и ежегодно увеличиваются на 40 % [1. С. 22].

Анализ научной литературы свидетельствует, что сегодня в мире присутствует два основных подхода к обеспечению безопасности в мировом информационном пространстве – это информационная безопасность (РФ, Китай и др.) и кибербезопасность (США и ее союзники). Несмотря на то, что эти подходы не являются взаимоисключающими, на практике они отличны по механизмам реализации интересов стран в информационном пространстве. Информационная безопасность более широкое понятие, чем кибербезопасность, в том числе рассматриваются и технические основы защиты информации, и вопросы влияния информации на индивидов, государство, общество. Исследователь П. А. Карасев отмечает важную особенность кибербезопасности, которая «... фактически «выводит за скобки» проблему вредоносного контента и использования ИКТ для оказания влияния на общественное сознание» [7. С. 42]. Потребность в поиске баланса между обеспечением прав и свобод индивидов, тесно связанного с обеспечением национальной информационной безопасности выявили и последние международные события, так называемый «эффект Эдварда Сноудена». Таким образом, в США употребляется понятие «кибербезопасность», которое в основном относится к формированию безопасности архитектуры Интернета, в Китае (и в России) применяется термин «информационная безопасность», который предполагает оказание влияния на ограничения распространения нежелательной информации [2. С. 28].

Рассматривая мировые тенденции в области информационной безопасности и киберзащиты, мы видим, что по данным аналитической компании «IDC» в 2017 году во всем мире расходы на обеспечение киберзащиты достигнут \$ 81,7 млрд, что на 8,2 % больше, чем в 2016 году. К 2020-му объем рынка превысит \$ 100 млрд. [4]. По результатам глобального исследования корпоративной безопасности компании «Fortinet» можно выделить три ключевых фактора, которые способствуют формированию информационной безопасности как приоритетного направления. Это рост числа международных кибератак (WannaCry); рост нарушений безопасности (85 % организаций столкнулись с нарушениями в числе доминирующих из которых вредоносное ПО и программы-вымогатели – 47 % респондентов); рост давления со стороны регулирующих структур (требования законодательства о защите данных, в том числе штрафы за несоблюдение); переход к облачным технологиям, цифровая трансформация (требуют решения вопросов обеспечения безопасности облака) [12].

В соответствии с Доктриной информационной безопасности РФ 2016 г. она рассматривается как состояние защищенности государства, общества, личности от внутренних и внешних информационных угроз. При этом обеспечиваются: реализация прав и свобод индивидов, повышение и поддержание достойного уровня и качества жизни граждан, территориальная целостность, суверенитет, оборона и безопасность, устойчи-

вое социально-экономическое развитие страны [3].

Систему обеспечения информационной безопасности РФ исследователи С.Е. Коротченко, М.Е. Листопад условно подразделяют на три блока. Во-первых, это правовая база; во-вторых, информационно-технический блок (программное и аппаратное обеспечение); в-третьих, экономический блок (разработка и совершенствование программ, средств, методов обеспечения информационной безопасности) [8. С. 147-148]. Нам представляется, что эта структура должна быть дополнена и политическим блоком, таким как разработка стратегических ориентиров обеспечения этой сферы, взаимодействие с членами мирового сообщества по снижению негативного влияния ИКТ на мировое информационное пространство. Важной задачей реализации российской национальной инновационной системы является ее интеграция в мировую экономику, в регионы, в которых имеются стратегические интересы для нашей страны [22. С. 111]. С.Е. Коротченко, М.Е. Листопад справедливо выделяют следующие сферы российской экономики, наиболее подверженные воздействию информационных угроз: национальная система статистики; кредитно-финансовая система; системы автоматизации учета органов исполнительной власти; российские предприятия, учреждения, организации, в том числе реализующие финансовые, биржевые, таможенные сделки [8. С. 148].



Рисунок 1 – Доля закрытых расходов в российском бюджете, % [16]

По оценкам аналитического центра «TAdviser», по итогам 2014 года объем российского рынка информационной безопасности составил 59 млрд руб. и вырос на 8 %. Лидером отечественных компаний в области обеспечения информационной безопасности продолжает оставаться «Лаборатория Касперского». В пятерку компаний также входят «Acronis», «Софтлайн», «Информзащита», «Оптима» [5]. Данные РБК свидетельствуют, что засекреченная часть российского бюджета в 2018 году останется на отметке в 17,61 % от общих расходов государственной казны. Доля закрытых расходов по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» увеличится до 38,27 % - максимума с 2007 года, но это будет компенсировано сокращением секретных частей «гражданских» разделов – «Национальная экономика» и «Общегосударственные вопросы» (рисунок 1) [16, 14].

Секретные расходы по разделу «Национальная оборона» в 2018 году останутся на

уровне чуть ниже 66 %, как и в 2017-м (это единственный раздел бюджета, в котором секретных расходов больше, чем несекретных). Закрытые ассигнования увеличились по подразделу «Другие вопросы» национальной обороны: если в 2017 году их доля ожидается на уровне 59% (по показателям сводной бюджетной росписи), то в 2018 году запланирован 71 %. В федеральном бюджете есть подразделы, засекреченные на 100 % или почти на 100 %. Это ядерно-оружейный комплекс (раздел «Национальная оборона»), где никогда не было открытых расходов; подразделы «Органы пограничной службы» (100 %) и «Органы безопасности» (99,8%), к последним относятся ФСБ, ФСО, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) (рисунок 2) [16].

Следует отметить предпринимаемые в последнее время многочисленные попытки множества независимых аналитических компаний оценки информационной безопасности как отдельной экономической



Рисунок 2 – Доля закрытых расходов на национальную безопасность в бюджете, % [16].

категории. При этом основной проблемой выступает определение ключевых показателей и комплексный анализ взвешенной оценки информационной безопасности. Из года в год отмечается рост финансирования в рамках обеспечения информационной безопасности, что обусловлено ростом ущерба от потери данных. С. Е. Коротченко, М. Е. Листопад используют следующие данные для анализа факторов развития информационной безопасности в РФ: степень дифференциации субъектов РФ по показателям информационно развития (3,6 в 2011 г., 2,3 – в 2014 г.); доля организаций, которые применяют средства защиты информации в глобальных сетях (шифрование: 2011г. – 39,8% организаций, 2014 г. – 39,3%), электронная подпись – 2011 г. – 73,9%, 2014 г. – 76,5%); доля населения, которое не использует интернет в силу соображений безопасности из общей численности россиян (2011 г. – 0 %; 2014 г. – 2,2%) [6, 8. С. 148].

Подход США к обеспечению кибербезопасности отличен от российского подхода. Он основан на понятии «киберпространство» – это сложная среда, которая не существует в физической форме и возникает в ходе взаимодействия индивидов, программного обеспечения (ПО), интернет сервисов с использованием устройств и сетей [1, с. 24]. М.М. Бескаравайный, А.Л. Татузов отмечают, что при анализе взаимосвязи киберпространства и инфраструктуры ИКТ, основное

внимание уделяется не технологиям, а деятельности пользователей [1. С. 24]. Важным является то, что главное содержание киберпространства состоит в деятельности людей, использующих информационные ресурсы и ИКТ инфраструктуру. Киберпространство можно структурно анализировать через триаду его составляющих: информация в ее цифровом представлении; техническая инфраструктура, ИКТ, ПО; информационное взаимодействие субъектов путем использования информации, получаемой из сетей посредством технической инфраструктуры. В стандарте ИСО 27032:2012 кибербезопасность – это обеспечение конфиденциальности, целостности, доступности информации в современном киберпространстве.

Безопасность США в информационной сфере рассматривается в Стратегии кибербезопасности США 2015 года с широкой точки зрения как способность обеспечивать безопасность, защищать от кибератак свое киберпространство. В доктринальных документах США киберпространство рассматривается как полноценная сфера ведения военных действий, требующая принятия серьезных мер для обеспечения защиты американских интересов и противодействия угрозам национальной безопасности США [18]. Киберпространство определяется как глобальная сфера, которая включает в себя взаимозависимые сетевые инфраструктуры: Интернет, телекоммуникационные и

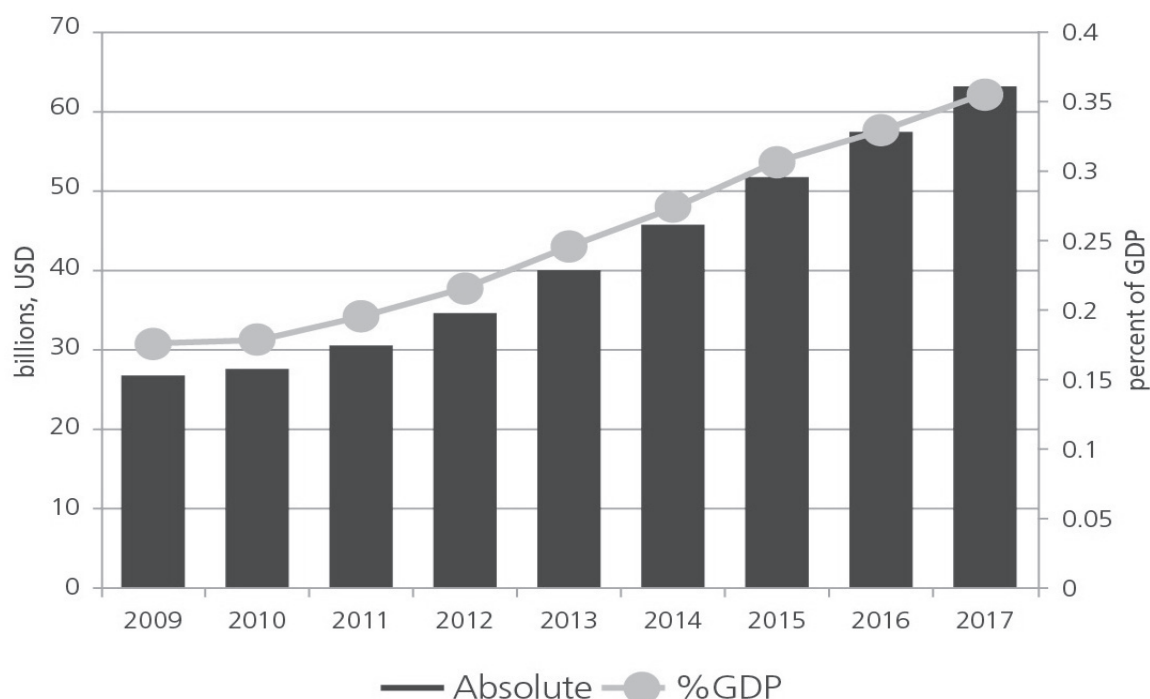


Рисунок 3 – Динамика бюджетных затрат США на информационные технологии и кибербезопасность в млрд долл, % от ВВП [9].

компьютерные сети. Следует подчеркнуть, что речь в этом случае идет, во-первых, о доступности, целостности, конфиденциальности информации, во-вторых, о стабильном функционировании среды и инфраструктуры. На рисунке 3 показана динамика бюджетных затрат США на кибербезопасность.

Прямые расходы на решение вопросов кибербезопасности (такие как брандмауэры и разведка угроз) неуклонно растут, приближаясь к 0,1% мирового ВВП и 0,35% ВВП США (см. рисунок 3). Эти силы могут стимулировать увеличение: способности атакующих выполнять все более сложные действия и рост активов, доступных через сети и, следовательно, уязвимых для атак.

Еще пятьдесят лет назад под эгидой Пентагона агентством исследовательских проектов *Advanced Research Projects Agency (ARPA)* стали разрабатываться программные технологии, которые должны были способствовать повышению технологического лидерства США. Созданная в США сеть *ARPANET* первоначально предназначалась для обмена информацией в случае возникновения глобального ядерного конфликта между США и СССР. Однако уже в то время спецслужбы США выделили реальное предназначение сети. Первая попытка передачи данных состоялась в 1969 г.; это событие положило начало развитию всемирной паутины. В 1990-м году *ARPANET* прекратила своё существование в связи с ее поглощением сетью *NSFNet*. Значительным событием было изобретение первого веб-браузера *worldwideweb*, который стал определять архитектуру современной мировой паутины.

Выход Интернета из тени Министерства обороны США, «подключение» к нему миллионов пользователей, размывание первоначально сугубо военного предназначения США, породило возникновение иллюзии, связанной с оценкой Интернета как уникального явления мировой истории, где реализуются базовые принципы свободы распространения информации и соблюдения прав и свобод личности. Миф о том, что интернет не может быть взят под контроль и управляться правительственными структурами и спецслужбами опровергает тот факт, что фактически вся мировая паутина выстроена на двух компонентах: организация *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)*, которая отвечает за присвоение сайтам интернет-адресов и шестнадцать корневых серверов, большая часть которых находится в США. Кроме того, *ICANN* – некоммерческая организация, по-

этому многочисленные попытки «взять» её под международный контроль сталкиваются с сопротивлением США. Рассматривая систему информационной безопасности западных стран, можно заметить, что большая часть информационной инфраструктуры находится в руках частного сектора и управляется им. Это приводит к формированию некоторой модели взаимодействия, когда государство устанавливает свои правила, а граждане, придерживаясь этих правил, предпринимают попытки обезопасить себя. Следовательно, это идет на пользу США, так как это закрепляет позицию американского развития системы ИКТ и приводит к зависимости других государств от США.

Таким образом, сегодня наиболее острой проблемой в области обеспечения безопасности в информационной сфере является хранение большой информации о личных данных граждан государств, которые они предоставляют в глобальной сети Интернет. Персональные данные пользователей выступают своего рода параметрами, по которым можно оценивать состояние и динамику развития общественных систем, находить уязвимые места и оказывать на них давление. Отсюда вытекает, что информация носит глобальный характер. А персональные данные можно использовать в различных целях, в том числе и с целью накопления и последующего использования информации для проведения пропаганды.

Разные подходы к обеспечению безопасности РФ и США демонстрируют и их подходы к анализу информационных угроз и средств защиты от них [19, 20]. На рисунке 4 показаны основные угрозы информационной безопасности РФ и кибербезопасности США.

Следует отметить, что политика безопасности США в информационной сфере обусловлена совокупностью факторов. И прежде всего, это объективное превосходство страны как по уровню развития ИКТ, так и по степени «присутствия» в киберпространстве (по официальным документам США – это «новый театр военных действий»), что оказывает значительное влияние на формирование структуры мировой политики. Одним из свидетельств этого выступают вскрывшиеся и подтвержденные факты шпионажа и слежки, осуществляемые Агентством национальной безопасности США в Интернет сети. Для специалистов они не стали открытием, но способствовали акцентированию внимания на проблеме обеспечения безопасности человека, активизации политического дис-

курса на международном и национальном уровнях.

В различных международных соглашениях выделяется триада, источники международных информационных угроз: террористические группы, киберпреступники, государства. Следует подчеркнуть, что в рамках ООН неоднократно рассматривались вопросы борьбы с киберпреступностью. Резолюция ГА ООН (4.12.2000) раскрывает основные направления борьбы с киберпреступлениями: обязанность стран обеспечивать на уровне национального законодательства борьбу с этими правонарушениями; кооперация с правоохранительными органами при расследовании использования ИКТ в преступных целях; судебное преследование с координацией на мировой арене всеми государствами [13]. Принятие

в 2001 г. Советом Европы Конвенции по киберпреступности стало воплощением этих направлений. Однако поскольку Конвенция была разработана ограниченным числом представителей из западных стран, она имеет особенность, связанную с реализуемым подходом обеспечения кибербезопасности. В ст. 32 (в) Конвенции присутствует положение, предусматривающее возможность проводить следственные мероприятия в сфере информационной инфраструктуры страны без наличия на это ее согласия. Это положение стало препятствием в ратификации Конвенции отдельными странами. Так, например, Россия не подписала эту конвенцию, не были согласованы приемлемые для РФ условия трансграничного доступа к компьютерным системам. Однако Россия предложила свой проект кибербезопасности,

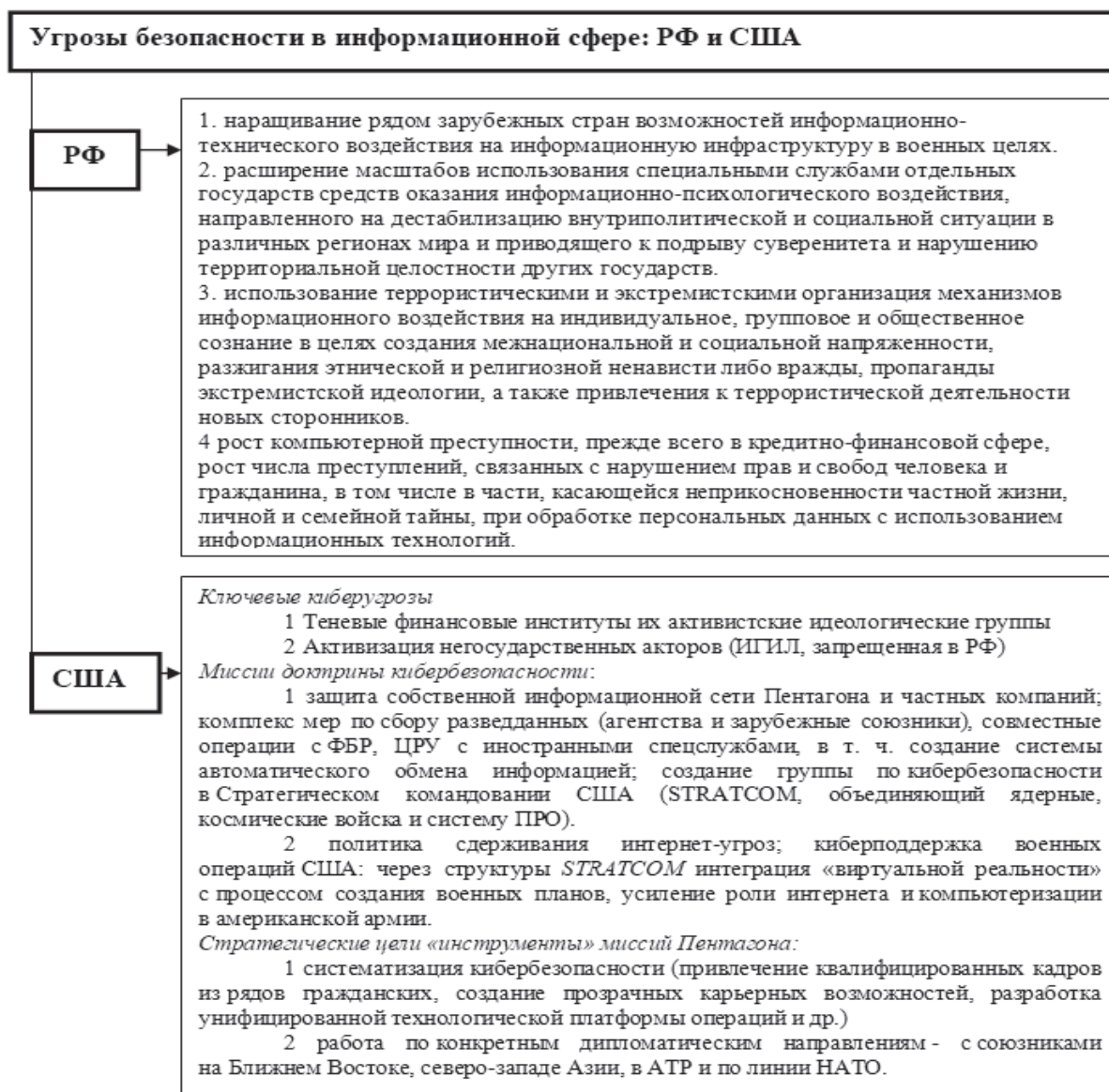


Рисунок 4 – Угрозы информационной безопасности РФ и кибербезопасности США [3; 14; 9]

объясняющий то, что на современном этапе «регулирование» не охватывает в должном объёме отношения в области киберпространства как составляющей информационного пространства [15].

Следует подчеркнуть, что формирование и развитие мирового информационного пространства привело к наращиванию геополитического влияния путём использования ИКТ с целью информационного воздействия на массовое сознание, общественный и государственный порядок в разных странах, например, для смены в них политического режима [16, 17]. Сегодня США предпринимают значительные усилия для преобразования информационного пространства «под себя», в среду, создающую возможности свободной реализации преимуществ ИКТ для обеспечения своих национальных интересов. Другими словами США стремятся сохранить контроль над управлением Интернетом, рискуя лишиться свободного доступа в информационное пространство других стран, потерять политическое и экономическое влияние [10, 14]. Другие же страны выступают за интернационализацию управления Интернетом и контроль функций ICANN на международном уровне.

Сегодня угрозы, которые связаны с использованием ИКТ в военно-политических и военно-стратегических целях исходят из мирового информационного пространства. В последние годы они стали мощным дестабилизирующим фактором, который определяет направленность международных отношений. Необходимо отметить, что, признавая невозможность обеспечения кибербезопасности в одиночку, США проводят активную работу по сплочению союзников вокруг их понимания кибербезопасности, развития информационной инфраструктуры, использования ИКТ в военно-политических целях. При этом, понимая всю сложность системы глобального информационного пространства, США сотрудничают по некоторым вопросам обеспечения безопасности в информационной сфере с другими странами, принимают участие в работе Группы правительственных экспертов ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной информационной безопасности. Это даёт надежду на согласование основных принципов международной информационной безопасности, разработку в перспективе единых международных норм поведения стран в киберпространстве.

Литература:

1. Бескаравайный М.М., Татузов А.Л. Кибербезопасность – подходы к определению понятия // Вопросы кибербезопасности. 2014. № 1.
2. Булавин А.В. О подходах США и Китая к обеспечению кибербезопасности // Общество: политика, экономика, право. 2014. № 1.
3. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации / Указ Президента РФ от 5.12.2016 № 646 // <http://kremlin.ru>.
4. Информационная безопасность (мировой рынок) 2017/07/05 // <http://www.tadviser.ru>.
5. Информационная безопасность (рынок России). 2016/12/15 // <http://www.tadviser.ru>.
6. Kamolov S.G. Digital public governance: trends and risks // *Giornale di storia costituzionale*. 2017. Т. 33. № 1.
7. Карасев П.А. Политика безопасности США в глобальном информационном пространстве: дисс. ...канд. полит. наук: 23.00.04. М., 2016.
8. Коротченко С.Е., Листопад М.Е. Развитие информационной безопасности России на современном этапе // Вестник НГИЭИ. 2016. № 9 (64).
9. Kempe F. Risk Nexus Overcome by cyber risks? Economic benefits and costs of alternate cyber futures // <http://publications.atlanticcouncil.org>.
10. Павлюк А.В. Административно-правовое регулирование экономики Российской Федерации в условиях экономических санкций // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 5.
11. Макаренко Г. Пентагон обновил стратегию кибербезопасности с учетом российской угрозы. 25.04.2015 // <http://www.rbc.ru>.
12. Панасенко А. 48% ИТ-руководителей не считают обеспечение ИБ приоритетным направлением // <https://www.anti-malware.ru>.
13. Резолюция ГА ООН от 4.12.2000 № 55/63 «Борьба с преступным использованием информационных технологий» // <http://www.un.org>.

14. Костенников М.В., Куракин А.В., Павлюк А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. 2014. № 2.
15. Стратегии кибербезопасности Российской Федерации (проект концепции) от 10.01.2014 // Официальный сайт Совета Федерации РФ // <http://www.council.gov.ru>.
16. Ткачев И., Фейнберг А. Секретные расходы бюджета по безопасности станут рекордными за 12 лет // <http://www.rbc.ru>.
17. Камолов С.Г. Проблемы развития экспорта России в переходный период. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 1998.
18. U.S. National Security Strategy 2015. P. 7, 12–13. // National Security Strategy Archive // <http://nssarchive.us>.
19. Yengibaryan R. The institution of presidency in the USA // *Giornale di Storia Costituzionale*. Volume 33. Issue 1. 2017.
20. Yengibaryan R. Ethnicity and citizenship as key factors shaping human personality and behavior // *Giornale di Storia Costituzionale*. Volume 27. 2014.
21. Савостова Т.Л. Государственная кадровая политика и инновационное развитие России: концептуальные подходы: монография. М., 2016.
22. Савостова Т.Л., Бирюков А.Л. Институциональные механизмы стратегического партнерства России и Китая: инновационная интеграция // *Экономика в промышленности*. № 2. 2016.

ENSURING SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE UNITED STATES IN THE INFORMATION AND CYBER SPACE: LEGAL, POLITICAL AND ECONOMIC ASPECTS

Introduction. *The issue of ensuring state security, including security in the information sphere, is critical in the current conditions for the development of global information space, which is determined by the country's long-term national interests in protecting interests of society, individuals and state from external and internal information threats. Ensuring state security in information sphere is becoming significantly relevant in connection with the increased number of cyber attacks, cyber espionage, theft of information, disclosure of information constituting state secrets, interference with privacy, etc. Protection of world community and countries from the use of information space by terrorist groups for criminal purposes, the use of information technologies for military or peaceful purposes by influencing mass consciousness are particularly important. The goal of the research is to explore law, political, economic mechanisms, and specifics of the countries' approaches to ensuring state security in the information space.*

Materials and methods. *The implementation of the research tasks was achieved through the study of official documents, including Doctrine of Information Security of the Russian Federation (2016), Cybersecurity Strategy of the USA (2015), UNGA Resolution No. 55/63 of 4 December 2000 "Combating the Criminal Use of Information Technologies", Convention Council of Europe on Cybercrime (2001). The research methodology is based on system approach; law and statistical methods.*

Results. *The article analyzes approaches to ensuring security in the global information space - cyber security and information security; contains analysis of world trends in the field of cyber defense, Russian market of information security; comprehensive analysis of the American approach to ensuring cyber security and ensuring system of information security in Russia; threats to Russia's information security and the USA's cyber security.*

Discussions and conclusion. *Today threats related to the use of ICT for military-political and military-strategic purposes come from global information space, and in recent years, they have become a powerful destabilizing factor that determines the focus of international relations. This requires the development of a legal framework and an international system for monitoring the global information security.*

Victor M. Volodin,
Doctor of Economic Sciences, Professor,
Dean of Faculty of Economics and Management,
State University of the city of Penza
Lilia V. Rozhkova,
Doctor of Sociological Sciences, Professor, Department of Economic Theory and International Relations,
State University of the city of Penza
Olga V. Salnikova,
Senior Lecturer, Department of Economic Theory and International Relations,
State University of the city of Penza

Ключевые слова:

безопасность, информационное пространство, информационная безопасность, кибербезопасность, средства и механизмы обеспечения информационной безопасности, РФ, США

Keywords:

security, information space, information security, cyber security, means and mechanisms of information security ensuring, RF, USA

References:

1. Beskaravajnyj M.M., Tatuzov A.L., 2014. Kiberbezopasnost' – podhody k opredeleniyu ponyatiya [Cybersecurity - approaches to concept definition]. *Voprosy kiberbezopasnosti [The Issues of Cybersecurity]*. № 1.
2. Bulavin A.V., 2014. O podhodah SSHA i Kitaya k obespecheniyu kiberbezopasnosti [US and China approaches to cybersecurity support]. *Obshchestvo: politika, ehkonomika, pravo [Society: Politics, Economics, Law]*. № 1.
3. Doktrina informacionnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii [Doctrine of informational security] / Ukaz Prezidenta RF ot 5.12.2016 № 646. URL: <http://kremlin.ru>.
4. Informacionnaya bezopasnost' (mirovoy rynek) [Informational Security (world market)] 2017/07/05. URL: <http://www.tadviser.ru>.
5. Informacionnaya bezopasnost' (rynek Rossii) [Informational Security (Russian market)]. 2016/12/15. URL: <http://www.tadviser.ru>.
6. Kamolov S.G., 2017. Digital public governance: trends and risks. *Giornale di storia costituzionale [The Journal of Constitutional History]*. Vol. 33. № 1.
7. Karasev P.A., 2016. Politika bezopasnosti SSHA v global'nom informacionnom prostranstve [American security policy in global informational space]: diss. ... kand. polit. nauk: 23.00.04. Moscow.
8. Korotchenko S.E., Listopad M.E., 2016. Razvitie informacionnoj bezopasnosti Rossii na sovremennom ehtape [The development of Russian informational security in the modern period]. *Vestnik NGIEHI*. № 9 (64).
9. Kempe F. Risk Nexus Overcome by cyber risks? Economic benefits and costs of alternate cyber futures. URL: <http://publications.atlanticcouncil.org>.
10. Pavlyuk A.V., 2017. Administrativno-pravovoe regulirovanie ehkonomiki Rossijskoj Federacii v usloviyah ehkonomicheskikh sankcij [Administrative and legal regulation of the economy of the Russian Federation in the conditions of economic sanctions]. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve [The Gaps in Russian Law]*. № 5.
11. Makarenko G., 2015. Pentagon obnovil strategiyu kiberbezopasnosti s uchetoм rossijskoj ugrozy [The Pentagon renews Cybersecurity strategy subject to Russian threat]. 25.04. URL: <http://www.rbc.ru>.
12. Panasenko A. 48% IT-rukovoditelej ne schitayut obespechenie IB prioritetnym napravleniem [48% IT- managers don't consider IS support as priority direction]. URL: <https://www.anti-malware.ru>.
13. Rezolyuciya GA OON ot 4.12.2000 № 55/63 «Bor'ba s prestupnym ispol'zovaniem informacionnyh tekhnologij» [Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/55/593)] 55/63. "Combating the criminal misuse of information technologies". URL: <http://www.un.org>.
14. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Pavlyuk A.V., 2014. K voprosu o ponyatii i metodah gosudarstvennogo upravleniya v administrativnom prave [Approach to the subject of public administration concept and method in administrative law]. *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya [NB: Administrative law and administration practice]*. № 2.
15. Strategii kiberbezopasnosti Rossijskoj Federacii (proekt koncepcii) ot 10.01.2014 [Strategies of cybersecurity of the Russian Federation]. URL: <http://www.council.gov.ru>.
16. Tkachyov I., Fejnberg A. Sekretnye raskhody byudzheta po bezopasnosti stanut rekordnymi za 12 let [Secret security expenses of budget will reach a record figure for the twelve years]. URL: <http://www.rbc.ru>.
17. Kamolov S.G., 1998. Problemy razvitiya ehksporta Rossii v perekhodnyj period [The topical issues of Russian export development in period of transition]. Dissertaciya na soiskanie uchenoj stepeni kandidata ehkonomicheskikh nauk. Moscow.
18. U.S. National Security Strategy 2015. P. 7, 12–13. National Security Strategy Archive. URL: <http://nssarchive.us>.
19. Yengibaryan, R., 2017. The institution of presidency in the USA. *Giornale di Storia Costituzionale [The Journal of Constitutional History]*. Volume 33. Issue 1.
20. Yengibaryan, R., 2014. Ethnicity and citizenship as key factors shaping human personality and behavior. *Giornale di Storia Costituzionale [The Journal of Constitutional History]*. Volume 27.
21. Savostova T.L., 2016. Gosudarstvennaya kadrovaya politika i innovatsionnoe razvitie Rossii: kontseptual'nye podkhody: monografiya. [State personnel policy and innovative development of Russia: conceptual approaches/ monograph]. Moscow.
22. Savostova T.L., Biryukov A.L., 2016. Institutsional'nye mekhanizmy strategicheskogo partnerstva Rossii i Kitaya: innovatsionnaya integratsiya [Institutional Mechanisms for the Strategic Partnership Between Russia and China: The Innovative Integration]. *Ekonomika v promyshlennosti [Economy in the industry]*. No. 2. April –June.

ФОРМИРОВАНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО КОНСЕНСУСА ПО ВОПРОСУ АНТИРОССИЙСКИХ САНКЦИЙ: ЭКОНОМИКА *VERSUS* ПОЛИТИКА

Силаева Виктория*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-69-77



Введение. Принятие Европейским союзом санкций в отношении России, крупнейшего экономического партнера, соседа и поставщика энергоресурсов, стало беспрецедентным случаем и ознаменовало утверждение нового этапа в развитии внешнеполитического инструментария ЕС. Однако принятие решения о введении санкций на наднациональном уровне требует достижения консенсуса между всеми странами-членами Союза. В этой связи представляется интересным рассмотреть процесс согласования позиций европейских государств по вопросу принятия антироссийских санкций и конкретного набора ограничительных мер. Статья посвящена распределению ролей между группами государств в процессе выработки консолидированной санкционной политики стран Запада в отношении России в 2014 году, которое определило конкретный набор согласованных ограничительных мер.

Материалы и методы. Концептуально-теоретической базой исследования является реалистская парадигма в неоклассической версии. Методологическую основу исследования составили метод системного анализа международных отношений, сравнительный и эволюционный подходы. Для анализа данных применялся традиционный анализ документов, а также метод ивент-анализа применительно к одному кейсу, то есть группировка данных по соответствующим категориям.

Результаты исследования. В статье рассмотрены процедурные особенности принятия коллективного решения о санкциях в Европейском союзе на современном этапе, особенности консенсусного типа принятия решений, стадия развития институциональной базы политики ЕС в области санкций. Описано распределение ролей и интересов европейских государств в отношении антироссийских санкций в начале 2014 года. Выделены группы государств, однозначно поддерживавшие введение и ужесточение санкций, и выступившие против подобных мер. Выделены политические, экономические, энергетические факторы, повлиявшие на позицию рассмотренных государств. Проанализирована активная инициативная роль Германии в поиске баланса между различными позициями европейских государств, а также США, имеющих полярные мнения по многим, в особенности, экономическим вопросам.

Обсуждение и заключение. Наибольший вклад в выработку «средней» американо-европейской позиции внесла канцлер Германии, с одной стороны, сглаживавшая жесткую политику Америки, с другой – проделавшая колоссальную работу по достижению общеевропейского консенсуса по вопросу введения

* Силаева Виктория Андреевна, атташе Министерства иностранных дел России.
e-mail: victoriasilaeva@gmail.com.

санкций против России. При этом Ангеле Меркель пришлось, с одной стороны, преодолеть внутренние разногласия, с другой – найти приемлемую для разных групп европейских стран позицию.

Введение

В современном мире на фоне растущей взаимозависимости и снижения популярности применения военной силы в международных отношениях все большее распространение получают экономические и неэкономические санкции как инструмент внешней политики. В то же время большое распространение получили именно многосторонние санкции, обладающие большей легитимностью и эффективностью, однако требующие согласования между несколькими государствами и организациями. Относительная новизна данного явления, а также разнообразие его проявлений привели к тому, что санкции как инструмент внешней политики не получили достаточного научного освещения. Основной массив научной литературы по проблематике санкций посвящен прикладным аспектам этого явления, в частности, исследованию эффективности санкционного воздействия на целевую страну. Теоретическое осмысление тематики санкций остается достаточно ограниченным.

В данной статье рассматривается процесс согласования позиций стран Европейского союза при выработке санкционной политики в отношении России в течение 2014 года. Подробно рассмотрено распределение ролей, позиций и мнений в рамках Европейского союза, выделены группы поддержки и противодействия санкционным мерам, продемонстрирована лидирующая роль Германии в формировании консенсусного решения по санкциям в рамках ЕС, а также нахождении компромисса с США, влияние позиции которых на выработку антироссийской санкционной политики нельзя отрицать.

Исследование

Санкции Европейского союза: единство в многообразии?

Европейские санкции, или ограничительные меры, являются одним из инструментов ЕС по достижению целей Общей внешней политики и политики безопасности (англ. – CFSP, Common Foreign and Security Policy) – мира, демократии, верховенства права, уважения прав человека и международного права¹. Учитывая, что Европейский союз не располагает собственными вооруженными силами, на современном этапе использование невоенных мер принуждения является для ЕС приоритетным направлением внешней политики: «Ограничительные меры, вместе с дипломатией, являются ключевыми инструментами ЕС по достижению мирных преобразований. Они могут играть основную роль в устрашении, предотвращении конфликтов и их урегулировании»².

На современном этапе решение о введении ограничительных мер принимается на основе консенсуса в Совете европейского союза либо в Европейском совете по предложению Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии на основе консенсуса. Европейские санкции вырабатываются региональными рабочими группами в составе Совета ЕС, Рабочей группой советников по международным делам (англ. – Foreign Relations Counsellors Working Party, RELEX / Sanctions), Комитетом по политическим вопросам и безопасности (англ. – Political and Security Committee, PSC), Комитетом постоянных представителей (англ. – Committee of Permanent Representatives, COREPER)³. Принятое Советом ЕС решение публикуется в Официальном журнале Европейского Союза (англ. – Official Journal of the European Union)⁴.

¹ EU factsheet “EU Restrictive Measures”, Council of the European Union – Press Office, Brussels, 29 April 2014. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/423/Sanctions%20policy

² A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy “Shared Vision, Common Action”, European Union, June 2016. URL: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web.pdf

³ Санкции. Российский Совет по Международным делам. URL: <http://russiancouncil.ru/sanctions>

⁴ Official Journal of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

и подлежит обязательному выполнению странами-членами. Имплементация решения о санкциях зависит от типа вводимых мер. Экономические меры, такие как блокировка активов или торгово-экспортные ограничения, ввиду документально зафиксированного контроля европейских структур за экономикой ЕС, принимаются на наднациональном уровне и имеют обязательный характер для стран-членов; введение эмбарго на экспорт вооружений и товаров двойного назначения в целом остается в ведении национальных государств, хотя и координируется на уровне Евросоюза и также требует решения Совета ЕС; транспортные ограничения и запреты на въезд определенных лиц имплементируются дополнительными постановлениями на уровне внутреннего законодательства, регулирующего деятельность соответствующих ведомств и служб [16]. С формализацией единого внешнеполитического курса ЕС повышается и его способность к слаженному проведению единой санкционной политики и контролю над ее реализацией. Консensusный тип принятия решений в Совете ЕС и Европейском Совете, с одной стороны, затрудняет и замедляет процесс согласования, с другой – позволяет наиболее влиятельным странам Союза, таким как Германия, координировать деятельность ЕС и влиять на этот процесс, либо ускоряя его, либо ветируя решения.

Для интеграционного объединения 28 государств консолидированные экономические санкции, особенно в отношении одного из крупнейших торговых партнеров и поставщика энергии, крупного соседа, великой державы, стали беспрецедентно жесткой мерой. Кроме того, в данном случае Европейский союз применил новый для себя тип санкций. Традиционно именно в виду сложности согласования позиций всех стран-членов Европейский союз применял в основном лишь ограничительные меры неэкономического характера, такие как визовые ограничения и запрет на передвижения конкретных лиц. Из торгово-экономических мер Европейский союз до недавнего времени массово применял только эмбарго на оружие, и даже вопрос ограничений торговли товарами двойного назначения вызывал горячие споры среди членов ЕС. Санкции против Ирана стали первым примером европейских секторальных мер, принятых на наднациональном уровне, и, кроме того, послужили полем

для «отработки» санкционных схем, позднее примененных в отношении России.

Результаты исследования

Распределение ролей в процессе выработки антироссийских санкций

Накануне принятия антироссийских санкций в Европейском Союзе не наблюдалось единства по вопросу адекватного и скоординированного ответа на действия России в Крыму и на востоке Украины. Несмотря на повышавшуюся в предыдущие годы роль наднациональных структур ЕС, постепенное формирование Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и способность выработать единую позицию по многим внешнеполитическим вопросам, роль национальных интересов стран-членов Европейского союза по-прежнему высока. Страны ЕС имеют разный исторический опыт, разный уровень экономических связей и разную степень энергетической зависимости от России.

В связи с этим в Европейском союзе выделилось несколько групп государств, выражавших мнения от решительной поддержки до неприятия политики антироссийских санкций. Во-первых, украинский кризис вновь ярко высветил давний разлом – разделение на «Старую» и «Новую Европу», обозначенный еще в 2003 году в связи с расхождением мнений по вторжению в Ирак. Спустя десять лет после вступления стран «Новой Европы» в НАТО и Европейский союз, им удалось существенно сместить фокус в рамках самого ЕС и добиться поддержки своей (проамериканской) позиции в крупных «староевропейских» державах.

Во-вторых, в центре дискуссий по антироссийским санкциям остро стоял вопрос энергетической безопасности Европейского союза, также разделивший страны ЕС на противоборствующие группы. Энергетика и энергетическая безопасность является важнейшей составляющей политической жизни Европейского союза и Европы в целом. Европа импортирует более 50% всех потребляемых энергоносителей [4], а по прогнозу Европейской комиссии, несмотря на активную поддержку развития возобновляемых источников энергии, к 2030 году доля импортируемых энергоносителей вырастет до 70%⁵. При этом Россия обеспечивает до 90% поставок энергоносителей в страны Цен-

⁵ A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. 22.01.2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014DC0015>

тральной и Восточной Европы [8]. В целом по ЕС эта цифра ниже, около 30%, однако Россия в течение нескольких десятилетий стабильно остается крупнейшим поставщиком энергоносителей в ЕС. В то же время ЕС является и основным потребителем российских углеводородов (более 70%), а также до введения антироссийских санкций был важнейшим инвестором и поставщиком технологий, необходимых для успешного развития российского нефтегазового сектора. В контексте крайней значимости энергетической безопасности для ЕС Россия в рамках украинского кризиса стала восприниматься как реальная внешняя угроза внутренней безопасности Европы. Особую значимость этот фактор приобрел, в частности, в связи с тем, что в европейской памяти еще свежи были воспоминания о ситуации 2009 года, когда спор России с Украиной привел к прекращению транзита российского газа через территорию этой страны, а следом и к отключению отопительных систем и остановке работы предприятий в ЕС. В этом контексте неудивительно, что наибольшую поддержку введению санкций, в том числе технологических, против России высказывали балтийские страны и Польша, практически на 100% зависимые от российских энергоносителей и, традиционно, в наибольшей степени опасавшиеся усиления зависимости от России. Тогдашний премьер-министр Польши Дональд Туск активно продвигал идею создания единого энергетического рынка ЕС, что могло бы обеспечить более свободное передвижение энергии в рамках Европы и создание «стратегических запасов» на случай экстренной ситуации. С 1 декабря 2014 года Дональд Туск вступил на должность Председателя Европейского Совета, где продолжил свою деятельность в энергетической сфере, а также поддержку антироссийских санкций на европейском уровне. При этом Дональд Туск на протяжении всего 2014 года и после перехода на новую должность поддерживал тесные контакты с представителями американской администрации, а также Ангелой Меркель и координировал с ними свои действия⁶.

Однако не все европейские страны были так же категоричны в своем стремлении избавиться от зависимости от российской энергии и подчеркнуть важность европейских ценностей. Например, спустя месяц после перехода

на вторую стадию санкционной схемы ЕС, 1 апреля 2014 года премьер-министр Венгрии Виктор Орбан подписал с Россией крупный контракт на 13,8 миллиардов долларов по достройке АЭС Пакш, несмотря на бушующий украинский кризис. Французская компания Total в то же время продолжала переговоры с Лукойлом по совместной разработке шельфовых месторождений, одна из крупнейших итальянских компаний в данной отрасли Saipem подписала с Газпромом контракт на 2,8 миллиардов долларов на строительство «Южного потока», и даже немецкая RWE поставила в Россию нефти и газа на сумму 7,1 миллиард долларов [15].

В целом можно выделить следующие группы государств с различными позициями по антироссийским санкциям. Открытую поддержку введению ограничительных мер против России оказали страны Вишеградской группы во главе с Польшей, а также прибалтийские государства Латвия, Литва, Эстония [2]. К этой же группе стран присоединились Швеция, Дания, Нидерланды. Страны Южной Европы, такие как Италия, Греция и Кипр, напротив, высказывали резкую критику санкционной политики в отношении России, так как сохраняют с ней тесные экономические и финансовые связи. Испания и Португалия не имеют особенно тесных связей с Россией и больше были сосредоточены на собственных финансовых трудностях и устранении последствий кризиса, поэтому не проявляли интереса к санкционной политике и, скорее, предпочли бы избежать этой меры. Что же касается крупнейших стран Евросоюза, то и среди них не было безусловного единства. Великобритания долгое время крайне неохотно реагировала на санкционные инициативы, в первую очередь потому, что в Лондоне, как крупнейшем финансовом центре, хранилась немалая часть активов российских «олигархов» и «близких к Путину людей», как их охарактеризовали в официальных документах ЕС. Заморозка этих активов была для Великобритании нежелательна. Франция также в течение долгого времени была раздираема противоречиями. Более того, со стороны Германии неоднократно предпринимались попытки более активно вовлечь Францию в урегулирование украинского кризиса, так как традиционно именно эти две страны разделяют бремя лидерства в сложных международных

⁶ За 2014 год Дональд Туск провел личную встречу с президентом США Бараком Обамой и вице-президентом Джо Байденом, 5 раз встречался с канцлером Германии Ангелой Меркель, а также принимал активное участие в многосторонних форматах.

ситуациях, однако инициативы добиться не удалось даже в рамках Нормандского формата. В случае с Францией также оказались задействованы узконациональные, в первую очередь, экономические интересы. В частности, крупнейшая сделка по продаже вертолетов типа «Мистраль» оставалась в силе вплоть до 2015 года, несмотря на давление со стороны Германии и США. В итоге Германия взяла всю инициативу на себя.

Роль Германии в согласовании позиций по санкциям в рамках ЕС

На начало 2014 года Германия являлась крупнейшим торговым партнером России в Европейском союзе, занимая в разные годы четвертое, третье или второе место в российской торговле⁷. В России работало более 5000 немецких компаний [13]. Россия также была одним из крупнейших рынков для германской продукции. 40% потребности Германии в природном газе удовлетворялось за счет российских поставок⁸. Степень взаимозависимости экономик двух стран была достаточно высокой, однако с 2012 года наблюдалось определенное охлаждение отношений на политическом уровне: Ангела Меркель всегда высказывала свою критику открыто, недвусмысленно, четко и прямо. В процессе выработки консолидированного ответа на действия России в Украине Ангела Меркель заняла достаточно жесткую позицию.

Жесткость позиции Ангелы Меркель объяснялась несколькими факторами. Отношения России и Германии при Меркель всегда оставались прагматичными, хотя уже не основывались на теплых личных отношениях лидеров двух стран, как это было во времена канцлера Гельмута Коля и президента Бориса Ельцина. Придя к власти, Меркель отдала предпочтение «атлантистским» тенденциям, выступала за опору на натовские структуры в обеспечении безопасности Германии [17]. В то же время, можно утверждать, что к 2014 году Меркель, хотя уделяла особое внимание отношениям с США (например, высказывая решительную поддержку проекта Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (англ. – Transatlantic Trade and Investment Partnership, ТТИП))⁹, демонстрировала скорее твердую приверженность

европейскому проекту и прилагала много усилий для его развития. Консолидация стран-членов Европейского Союза вокруг антироссийских санкций при германском лидерстве стала, таким образом, инструментом объединения Европы и попыткой в очередной раз продемонстрировать самостоятельность, инициативность и способность союза эффективно действовать для урегулирования кризиса с использованием единых дипломатических и экономических мер. Это совпало со стремлением американского президента Барака Обамы, ранее обозначившего постепенный «поворот на Восток» (англ. - rebalancing), свести к минимуму свое участие в разрешении кризиса на территории Европы и переложить груз ежедневных рутинных действий на данном направлении на плечи германского лидера. Способность выступать в качестве европейского лидера Ангела Меркель с успехом продемонстрировала в предыдущие годы в условиях финансового кризиса 2008 года, кризиса еврозоны и ситуации в Греции. В ситуации кризиса на востоке Украины Ангела Меркель лишь подтвердила и усилила свое положение.

Для реализации своей политики ей необходимо было, в первую очередь, добиться поддержки внутри страны, где мнения разделились на два полюса. Один из полюсов, решительно поддерживавший политику антироссийских санкций, представляла сама Меркель во главе Христианско-демократического союза. На втором полюсе оказались вице-канцлер Германии Зигмар Габриэль и министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер, представители Социально-демократической партии Германии (СДПГ), вместе с ХДС-ХСС входящей в состав правящей коалиции, а также влиятельные представители бизнес-кругов и широкая общественность, выступавшая против конфликта с Россией. Представители СДПГ традиционно выступают за поддержание рабочих отношений с Россией, предпочитая действовать в рамках так называемой «восточной политики» (нем. - ostpolitik), с акцентом на затяжные переговоры и постоянные контакты с Москвой в любой, даже кризисной ситуации [6]. Меркель старалась обеспечить безопасность своей позиции и

⁷ OECD Data – Russian Federation. URL: <https://data.oecd.org/russian-federation.htm>

⁸ Germany's Dependence on imported fossil fuels. Clean Energy Wire Factsheet. URL: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-dependence-imported-fossil-fuels> EU positions on sanctions

⁹ Remarks by President Obama and German Chancellor Merkel in Joint Press Conference. The White House, Office of the Press Secretary, May 02, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/02/remarks-president-obama-and-german-chancellor-merkel-joint-press-confere>

шла на уступки коллеге по коалиционному правительству. Во многом за счет этого санкционные решения в ЕС отставали от американских: Меркель хотела убедиться, что дипломатические меры на данном этапе исчерпаны, чтобы с более легитимными основаниями продавливать в Европейском Союзе свою позицию. Политическое «перетягивание каната» между Меркель и Штайнмайером, которые, впрочем, составили довольно успешный тандем, легло в основу двухтрекового подхода к России (диалог + санкции).

Представители бизнес-кругов, изначально выразившие готовность поддержать курс официального правительства и пойти на определенные жертвы, со временем стали выражать все большее беспокойство по поводу прекращения деятельности на российском направлении. Тревожным сигналом стала, например, личная встреча Джо Кайзера, генерального директора Siemens, с Владимиром Путиным¹⁰, которая шла вразрез с духом политики Меркель. Серьезные опасения по поводу возможных негативных последствий антироссийских санкций для немецкой экономики высказали и представители Ost-Ausschuss, влиятельного комитета, представляющего интересы немецких компаний, работающих на российском рынке, в Восточной Европе, на Балканах и в Средней Азии [14]. Что касается широкой общественности, то, согласно опросам общественного мнения, негативное отношение немцев к Путину компенсировалось неприятием экономических санкций и нежеланием новой конфронтации с Россией. Так, несмотря на то, что 70% граждан Германии негативно относились к Путину [18], только 43% одобряли санкции в отношении этой страны, а 36% высказывались с резкой критикой экономических мер¹¹. Однако со временем мнение общественности Германии поменялось, к декабрю 2014 года уже 58% населения Германии поддерживали санкции, а 76% граждан одобряли курс Ангелы Меркель в отношении России¹².

Несмотря на то, что разногласия по этим двум линиям сохранялись на протяжении

всего года, а со временем, учитывая постепенное вытеснение украинского кризиса из медийной повестки дня, стали только усиливаться, Ангеле Меркель удалось отстоять свою позицию на внутривластной арене Германии и обеспечить себе поддержку для действий в рамках Европейского союза.

На внешнем, европейском треке Ангела Меркель также заняла инициативную лидерскую позицию. В частности, она была единственным европейским политиком, поддерживавшим регулярное общение с Владимиром Путиным, как и с украинскими лидерами, в течение самой острой фазы кризиса. За первые несколько месяцев украинского кризиса канцлер Германии провела не менее 30 телефонных разговоров с Путиным [12], став единственным связующим звеном между Россией и Европой, прервавшей все остальные дипломатические каналы. Таким образом, нарушив режим «изоляции» России, она обеспечила уникальную возможность договариваться и обсуждать сложившуюся ситуацию. Кроме того, Меркель приложила много усилий для консолидации европейских стран с различными национальными интересами вокруг своей позиции о необходимости введения и ужесточения санкций против России. В частности, Германия заняла принципиальную позицию и выступала «рупором» консолидированной западной позиции с первых дней кризиса, реагируя на официальном уровне на каждое значимое событие на востоке Украины. Именно Германия первой отреагировала на законы 16 января: Франк-Вальтер Штайнмайер призвал украинские власти сменить курс, ведущий в тупик, а пресс-секретарь Федерального правительства Стеффен Зайберт призвал стороны отказаться от насилия и перейти к конструктивному диалогу¹³. Перспектива введения санкций прозвучала в немецких заявлениях впервые уже 23 января, хотя тогда Ангела Меркель сказала, что «сейчас санкции – это не то, к чему мы призываем», в чем она «полностью согласна с министром иностранных дел»¹⁴. Всего за первую полови-

¹⁰ Встреча с председателем правления концерна «Сименс» Джо Кайзером, 11.10.2013. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19405>

¹¹ Russia sanctions: Public Support weaker in France and Germany. YouGov Eurotrack Survey, 2014. URL: <https://yougov.co.uk/news/2014/04/01/russia-sanctions-public-support-france-and-germany/>

¹² Politbarometer 2014. Forschungsgruppe Wahlen E.V. URL: http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2014/

¹³ German Government Calls for Constructive dialogue. The Federal Government, 20 January 2014. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/01/2014-01-20-ukraine-gewalt-sorge-waechst.html>

¹⁴ Basic democratic rights must be guaranteed says Chancellor. The Federal Government, 23 January 2014. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/01/2014-01-23-merkel-demokratische-grundrechte-sichern.html>

ну 2014 года Меркель произнесла более ста официальных заявлений по теме украинского кризиса, в абсолютном большинстве которых затрагивались антироссийские санкции. При этом однозначно заявляла, что санкции – «нежелательная, но необходимая мера», а также высказывала полную поддержку курса Европейского союза и солидарность с заокеанским партнером, и называла все новые и новые условия для введения очередных раундов санкций, что позволяло ей выиграть время для выработки общеевропейского согласия. Все это демонстрирует ее попытки найти компромиссное решение, которое устраивало бы всех представителей западного мира, и добиться демонстрации единства. На саммите Группы семи 3 марта 2014 года именно Германия выступила инициатором исключения России из данного формата, а на 2015 год приняла на себя председательство и организацию следующего саммита взамен отмененной встречи в Сочи. В течение первой половины года Меркель несколько раз принимала участие в экстренных заседаниях глав государств и правительств ЕС, провела встречи с лидерами Великобритании, Франции, Польши, Италии, Люксембурга, Латвии, американскими и украинскими представителями, главами финансовых и других международных институтов, таких как МВФ, Всемирный банк, ВТО, ОЭСР, ОБСЕ, посетила многочисленные европейские и евроатлантические форумы и конференции, такие как Саммит ядерной безопасности, WDR Europaforum, мини-саммит в Швеции, АСЕМ, саммит НАТО в Уэльсе (до этого 3 апреля прошло заседание НАТО на уровне министров иностранных дел, сразу после которого Меркель провела телефонный разговор с Владимиром Путиным, обсудив с ним результаты). Именно Меркель выступила инициатором четырехсторонней встречи в Женеве 18 апреля 2014 года, результатом которой стала договоренность о прекращении огня. На всех встречах и форумах она подчеркивала значимость единства Европы и поддержания европейских ценностей: «Европа должна говорить в унисон»¹⁵, призывала к «единому, решительному европейскому ответу»¹⁶. Еще одним существенным признаком лидирующей роли Германии и определенной отстраненности США стал инициированный ею Нормандский формат,

ставший наиболее успешным дипломатическим каналом урегулирования украинского кризиса и не включивший американских представителей.

Заключение

Диалог по выработке санкционной политики в отношении России протекал по двум основным направлениям: по линии США – Европа и на внутриевропейском треке. Несмотря на то, что извне санкционная политика Запада в отношении России представляется единой и в высокой степени консолидированной, на деле и на этапе разработки, и на этапе согласования существовали серьезные разногласия между союзниками и на внутриполитическом поле значимых игроков. Связующим звеном между двумя треками выступила Германия под руководством Ангелы Меркель, чья позиция оказала наибольшее влияние на итоговое решение о начале и ходе дальнейшего развития санкционной политики. Между ключевыми участниками диалога наблюдается распределение ролей: США выступили в роли «идейного вдохновителя», в то время как на Германию легло бремя ежедневной рутинной вовлеченности в процесс объединения Европы вокруг единой позиции. Наибольший вклад в выработку «средней» американско-европейской позиции внесла канцлер Германии Ангела Меркель, с одной стороны, сглаживавшая жесткую политику Америки, с другой – проделавшая колоссальную работу по достижению общеевропейского консенсуса по вопросу введения санкций против России. При этом Ангеле Меркель пришлось, с одной стороны, преодолеть внутренние разногласия, с другой – найти приемлемую для разных групп европейских стран позицию. Результатом согласования на внутриполитическом поле Германии стал двухтрековый подход, совмещающий нацеленность на переговоры и экономическое санкционное давление. На европейском направлении Германия оттеснила на второй план другие ведущие европейские государства, которые демонстрировали либо неспособность к решительным действиям (Франция), либо радикальный настрой (Польша), и приложила усилия к поиску сбалансированной позиции. При этом ее целью было достижение общеевропейского консенсуса и принятие решения о многосторонних

¹⁵ Europe must speak with one voice, says Chancellor. The Federal Government, 6 February 2014. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/02/2014-02-06-gesprach-merkel-bettel.html>

¹⁶ Russia has a special responsibility. The Federal Government, 14 April 2014. URL: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/04/2014-14-04-ukraine_en.html

санкциях на наднациональном уровне, (а не рядом отдельных государств Евросоюза) для

демонстрации единства как вовне, так и на внутриевропейской арене.

Литература:

1. Боровский Ю.В., Трачук К.В., Концептуальные и институциональные аспекты энергетической политики ЕС (1990-2014) // Вестник МГИМО-Университета №1 (40). 2015.
2. Воротников В.В. 25 лет независимости государств Балтии: из Советского в Европейский Союз // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 9. Выпуск 5. 2016.
3. Журкин В.В. Военная политика Евросоюза. М., 2014.
4. Кавешников Н.Ю. Развитие внешней энергетической политики Европейского Союза // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 4.
5. Меден Н.К. О некоторых тенденциях в оборонной политике Германии // Вестник МГИМО-Университета. № 2 (41). 2015.
6. Павлов Н.В. Россия и Германия: несостоявшийся альянс (история с продолжением): Научное издание. М., 2017.
7. Романова Т.А. О неоклассическом реализме и современной России / Татьяна Романова // Россия в глобальной политике. № 3. 2012 // <http://www.globalaffairs.ru>.
8. Салыгин В.И., Кавешников Н.Ю. «Газпром» на рынке Евросоюза: необходим баланс принципов конкуренции и энергетической безопасности // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 4 (37).
9. Троицкий М.А. Трансатлантический Союз. Модернизация системы американско-европейского партнерства после распада биполярности. 1991 – 2004. М., 2004.
10. Шаклеина Т.А. Россия и США в мировой политике. М., 2012, 2017 (2-ое издание).
11. Connectivity Wars. Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlefields of the Future, edited by Mark Leonard. London, European Council on Foreign Relations, 2016.
12. Dempsy, Judy. After the Sanctions, a Strategy for the East // Carnegie Europe, August 18, 2014 // <http://carnegieeurope.eu>.
13. Dempsy, Judy. Europe is Completely Divided Over How to Respond to Russia // Carnegie Europe, March 2014 // <http://carnegieeurope.eu>.
14. Dempsy, Judy. Russia is losing Germany // Carnegie Europe, August 21, 2014 // <http://carnegieeurope.eu>.
15. Dempsy, Judy. The Curse of Russian Energy // Carnegie Europe, April 03, 2014 // <http://carnegieeurope.eu>.
16. Kreutz, Joakim. Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981 – 2004 // Bonn International Center for Conversion, 2005 // <http://www.pcr.uu.se>.
17. Speck, Ulrich. Merkel is Ready to Confront Putin // The Interpreter, March 27, 2014 // <http://www.interpretermag.com>.
18. Stokes, Bruce. Russia, Putin Held in Low Regard around the World // Pew Research Center, Global Attitudes and Trends, August 5, 2015 // <http://www.pewglobal.org>.

BUILDING EUROPEAN CONSENSUS ON ANTI-RUSSIAN SANCTIONS: ECONOMY VERSUS POLITICS

Introduction. The decision of the European Union to impose sanctions on Russia, its largest economic partner, neighbor and energy supplier, has proved to be an unprecedented case and has marked a new stage of development of the European foreign policy toolkit. Therefore, it seems relevant to investigate the process of coordination of positions of the European states on the imposition of anti-Russian sanctions and particular restrictive measures. The article is devoted to the distribution of roles in the process of the elaboration of the consolidated sanctions policy of the Western countries towards Russia in 2014.

Methodology. The theoretical foundation of the study is the realist paradigm in its neoclassical version. The methodological basis includes the systemic method of the international relations analysis, comparative and evolutionary approaches. The data were analyzed with the method of traditional documents review, as well as the method of event-analysis of a particular case based on data clusterization on certain criteria.

Results. The contemporary procedure specifics of collective decision-making on the issue of sanctions in the European Union are described. The distribution of roles and interests of the European

states towards anti-Russian sanctions in early 2014 is reviewed. Germany's leading position is analyzed in balancing between various stances of the European states and the USA and their polar views on economic issues.

Conclusion. Germany's chancellor Angela Merkel has proved to contribute the most into the elaboration of the middle-ground American-European position. On the one hand, she has tried to iron

out the harsh American position, on the other hand, she has made great effort to achieve European consensus, and at the same time, she had to overcome domestic discrepancies.

Victoria A. Silaeva,
Attache, Ministry Of Foreign Affairs of the
Russian Federation

Ключевые слова:

международные санкции, Европейский союз, трансатлантический диалог, энергетическая безопасность

Keywords:

international sanctions, European Union, transatlantic dialogue, energy security

References:

1. Borovskij Ju.V. Trachuk K.V., 2015. Konceptual'nye i institucional'nye aspekty jenergeticheskoy politiki ES (1990-2014) [Conceptual and institutional aspects of energy policy of the European Union (1990-2014)]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [The Herald of MGIMO-University]*. №1 (40).
2. Vorotnikov V.V., 2016. 25 let nezavisimosti gosudarstv Baltii: iz Sovetskogo v Evropejskij Sojuz [25 years of independence of Baltic states: from the Soviet Union to the European Union]. *Kontury global'nyh transformacij: politika, jekonomika, pravo [Configuration of Global Transformation: Politics, Economy, Law]*. Vol. 9. Issue 5.
3. Zhurkin V.V., 2014. Voennaja politika Evrosojuza [Defense policy of the European Union]. Moscow.
4. Kaveshnikov N.Ju., 2013. Razvitie vneshnej jenergeticheskoy politiki Evropejskogo Sojuza [The development of external energy policy of the European Union]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [The Herald of MGIMO-University]*. № 4.
5. Meden N.K., 2015. O nekotoryh tendencijah v oboronnoj politike Germanii [On certain tendencies in Germany's defense policy]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [The Herald of MGIMO-University]*. № 2 (41).
6. Pavlov N.V., 2017. Rossiya i Germanija: nesostojavshijsja al'jans (istorija s prodolzheniem) [Russia and Germany: the failed alliance (to be continued)]. Moscow.
7. Romanova T., 2012. O neoklassicheskom realizme i sovremennoj Rossii [On neoclassical realism in modern Russia]. *Rossija v global'noj politike [Russia in Global Policy]*. № 3. URL: <http://www.globalaffairs.ru>.
8. Salygin V.I., Kaveshnikov N.Ju., 2014. «Gazprom» na rynke Evrosojuza: neobhodim balans principov konkurencii i jenergeticheskoy bezopasnosti [«Gazprom» on the European Union market: the balance is needed between the principles of competition and energy security]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [The Herald of MGIMO-University]*. № 4 (37).
9. Troickij M.A., 2004. Transatlanticheskij Sojuz. Modernizacija sistemy amerikano-evropejskogo partnerstva posle raspada bipoljarnosti. 1991-2004 [Transatlantic Union. Modernization of the system of American-European partnership after the collapse of bipolarity]. Moscow.
10. Shakleina T.A., 2012, 2017 (2-oe izdanie) Rossiya i SShA v mirovoj politike [Russia and USA in World Politics]. Moscow.
11. Connectivity Wars. Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlefields of the Future, edited by Mark Leonard. London, European Council on Foreign Relations. 2016.
12. Dempsy, Judy, 2014. After the Sanctions, a Strategy for the East. *Carnegie Europe*. August 18. URL: <http://carnegieeurope.eu>.
13. Dempsy, Judy, 2014. Europe is Completely Divided Over How to Respond to Russia. *Carnegie Europe*. March. URL: <http://carnegieeurope.eu>.
14. Dempsy, Judy, 2014. Russia is losing Germany. *Carnegie Europe*. August 21. URL: <http://carnegieeurope.eu>.
15. Dempsy, Judy, 2014. The Curse of Russian Energy. *Carnegie Europe*. April 03. URL: <http://carnegieeurope.eu>.
16. Kreutz, Joakim, 2005. Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981 – 2004. Bonn International Center for Conversion. URL: <http://www.pcr.uu.se>.
17. Speck, Ulrich, 2014. Merkel is Ready to Confront Putin. *The Interpreter*, March 27. URL: <http://www.interpretermag.com>.
18. Stokes, Bruce, 2015. Russia, Putin Held in Low Regard around the World. Pew Research Center, Global Attitudes and Trends, August 5. URL: <http://www.pewglobal.org>.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОПАСНОЙ ВОЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ИНЦИДЕНТОВ В ЕВРО-АТЛАНТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

Юрий Надточей*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-78-85



Введение. В череде множества рисков, которые повышают вероятность не-преднамеренного конфликта между Россией и странами Запада (США и НАТО), особое место занимают риски, сопряженные с опасной военной деятельностью. Ее конкретные побочные эффекты в виде опасных сближений и перехватов, практикуемых экипажами как российских, так и натовских военных и морских судов, порождают проблемы возникновения катастроф, а при наиболее неблагоприятном исходе – прямого столкновения между вооруженными силами России и стран НАТО. В этой связи особую значимость приобретают механизмы регулирования опасной военной деятельности – международные договоры, соглашения и другие нормативные документы. Анализ этих документов позволяет дать оценку их эффективности и релевантности.

Материалы и методы. Исследование основывается на источниковой базе, представленной международными документами, которые задают рамки регулирования опасной военной деятельности и предотвращения инцидентов. В дополнение к источникам, автор опирается на российские и зарубежные экспертно-аналитические материалы, посвященные рассматриваемой проблематике. В качестве методологической основы избран исследовательский подход школы нелиберального институционализма, оценивающий эффективность тех или иных международных норм и институтов с точки зрения их полезности для стран-участников.

Результаты исследования. В статье проводится анализ действующих международных соглашений, призванных предотвращать столкновения воздушных и морских судов, а также двусторонних договоренностей. Особое внимание уделено российско-американскому меморандуму от 2015 года, нацеленному на обеспечение безопасности полетов военной авиации в ходе операций в Сирии.

Проведенное исследование указывает на двойственный характер отношения России и стран НАТО к международным соглашениям, регулирующим опасную военную деятельность. С одной стороны, признается их неоспоримая полезность в деле укрепления мира. С другой – подобные соглашения не являются всеохватными и к тому же оказываются заложниками общеполитической ситуации в отношениях между Россией и Западом. Договоренности демонстрируют собственную ограниченность на фоне деградации военно-политической обстановки в Европе и Евро-Атлантике, так как не могут быть вынесены сторонами за скобки их конфликтного диалога. Исправить ситуацию может помочь отказ

* **Надточей Юрий Иванович**, кандидат исторических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России. e-mail: ynadtochey@yandex.ru.

от завышенных ожиданий сторон в отношении друг друга, большая рационализация и деидеологизация взаимодействия во имя предотвращения конфликтов с применением силы. В этом сохраняется общая заинтересованность и Москвы, и Вашингтона, и Брюсселя.

***Дискуссии и заключение.** Проанализирован и обобщен опыт применения международных и двусторонних механизмов регулирования опасной военной деятельности и предотвращения инцидентов, выявлены преграды, стоящие на пути повышения их эффективности, даны оценки возможности их преодоления.*

Введение

По мере нарастания противоречий между Россией и Западом в Европе, Евро-Атлантике и на Ближнем Востоке, все более отчетливо проявляется кризис существующей системы мер доверия в военной области. В первую очередь, это касается механизмов, способных предотвратить опасные инциденты с участием вооруженных сил России и стран НАТО на море и в воздухе.

Несмотря на различия в оценках случаев опасного сближения или перехвата, практикуемых пилотами ВВС России и стран НАТО, общий вывод состоит в том, что количество подобных случаев за последние годы резко возросло. Упомянутые инциденты включают как опасные сближения между российскими и натовскими военными самолетами, так и между последними и гражданскими лайнерами. Более распространенными становятся подобные случаи и с участием военно-морских сил России и НАТО на Балтике, Черном и Средиземном морях. Крайне тяжелым последствием военной деятельности, едва не спровоцировавшим конфликт между Россией и одним из членов НАТО – Турцией, стал инцидент с российским бомбардировщиком Су-24, который был сбит турецкими ВВС в ноябре 2015 года.

Нарастающая военная активность Пентагона и его европейских союзников у российских границ, а также встречные, не менее энергичные военные меры Минобороны РФ, предпринимаемые им на западных рубежах России, способствуют военно-политической напряженности. Резкое увеличение количества учений (в том числе внезапных проверок боеготовности), регулярно проводимых в разделяющих Россию и страны НАТО приграничных территориях и акваториях, пом-

ноженное на взаимные обвинения российских и натовских военных в «агрессивном поведении» и «непрофессионализме», в еще большей мере повысили градус напряженности между Москвой и альянсом, заложили дополнительные риски прямого столкновения российских и натовских морских и воздушных судов в результате проводимых маневров. [З. Р. 8-13]. При этом подобные столкновения могут стать следствием не столько злого умысла, сколько возникнуть вследствие случайности или непреднамеренных действий одной или нескольких сторон-участниц военной деятельности. Для обозначения таковой будет использоваться определение, данное в текстах целой серии модельных соглашений о предотвращении опасной военной деятельности, заключенных между СССР/Россией и рядом иностранных государств. Определение, нашедшее отражение в статьях этих соглашений квалифицирует опасную военную деятельность как *“действия персонала вооруженных сил вблизи друг от друга в мирное время, совершаемые в силу форс-мажорных обстоятельств или непреднамеренно, которые могут привести к человеческим жертвам или материальному ущербу или создать напряженность в отношениях между Сторонами”*.¹

Исследование

В свете наметившейся деградации существующих режимов контроля над вооружениями в Европе, сужения пространства коммуникации между Россией и НАТО, особую значимость приобретают теории, способные пролить свет на логику поведения акторов, вовлеченных в опасную военную деятельность, объяснить их мотивы и готовность (или же неготовность) опираться на имеющиеся

¹ Ст. 1 Соглашения между правительством Российской Федерации и правительством Чешской Республики от 9 октября 2002 года // Бюллетень международных договоров. 2002. №10

международные институты и нормы, снижающие риск возникновения конфликта.

Одной из таких теорий, является неолиберальный институционализм, который, базируется на допущении о рациональном характере поведения политических акторов, обосновывает значимость для этих акторов тех или иных институтов, с точки зрения баланса издержек и выгод. Ценность конкретных институтов определяется исходя из их способности снижать транзакционные издержки взаимодействия между акторами. Чем дешевле обходится сотрудничество через институты, тем, следовательно, большее стремление к их поддержке и развитию демонстрируют акторы [4. Р. 39-51.].

Таким образом, экспертные оценки, целью которых является выработка практических рекомендаций, направленных на повышение функциональных возможностей как уже имеющихся механизмов обеспечения мер доверия и транспарентности в военной области, так и новых институтов и режимов, принципиально важны с точки зрения решения обозначенной проблемы.

Препятствует качественной экспертной работе то обстоятельство, что действующий перечень традиционных режимов контроля над опасной военной деятельностью не слишком обширен и базируется на документах, принятых многие десятилетия назад. В первую очередь, это относится к международным соглашениям, которые разрабатывались на основе тяжелого опыта, полученного советскими и американскими военными на пике конфронтации между СССР и США в 1960-е годы. Так, в мае 1967 года, эсминец США «Уокер» дважды сталкивался с советскими эсминцами, которые принимали участие в противолодочных учениях. А год спустя самолет-разведчик Ту -16, сделав несколько пролетов на низкой высоте над американским авианосцем «Эссекс», потерпел катастрофу всего в пяти милях от него, причем и советские, и американские военные отрицали свою вину за случившееся [6. Р. 12].

Целая серия опасных инцидентов с участием военных кораблей и самолетов, порой имевших катастрофический итог – гибель экипажей, привела мировое сообщество и

прежде всего руководителей сверхдержав к мысли о выработке международно-правовых институтов, препятствующих повторению таких трагедий в будущем [8].

Среди них следует выделить как многосторонние договоренности – Международные правила предупреждения столкновений судов в море от 1972 года (МППСС-72), так и двусторонние (преимущественно советско-американские) соглашения – «О предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним» от 1972 г. (далее INCSEA) и «О предотвращении опасной военной деятельности» от 1989 г.

В идеологическом смысле оба документа принимались в периоды своего рода «оттепелей» в советско-американских отношениях – в первом случае в условиях «разрядки», а во втором – «перестройки» и «нового политического мышления». В техническом же плане эти договоренности выступали средством смягчения побочных эффектов неконтролируемой военной активности сверхдержав, наблюдавшейся по всему земному шару и, прежде всего, в регионе Евро-Атлантики [7. Р. 154-184].

В частности, соглашение от 1972 года предписывало боевым кораблям и самолетам сторон не прибегать «к имитации атаки» в отношении друг друга, соблюдать особые меры по предотвращению столкновения, использовать специальные сигналы для обозначения своих действий и намерений². Соглашение также дополнялось протоколом, распространившим его положения и на невоенные суда договаривающихся сторон.

В свою очередь, договоренности, достигнутые Вашингтоном и Москвой в 1989 году, расширили функциональные и географические рамки соглашения 1972 года на новые сферы взаимодействия – военную деятельность вблизи, а также непосредственно в пределах государственных территорий и акваторий стран – участниц. При этом под таковой, документ подразумевал именно деятельность всех родов войск, не ограничиваясь авиацией и флотом, а приложение к соглашению фиксировало процедуры урегулирования инцидентов, связанных с входением в пределы государственной территории³.

² Ст. 3-7 Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним от 25 мая 1972 года // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Выпуск XXVIII: Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января и 31 декабря 1972 года. М., 1974

³ Приложение 2 к Соглашению о предотвращении опасной военной деятельности от 12 июня 1989 года // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLV: Международные договоры СССР, вступившие в силу с 1 января по 31 декабря 1989 года. М., 1991

Расширение мер, направленных на предотвращение опасных инцидентов, продолжилось и после «холодной войны», в том числе на платформе СБСЕ/ОБСЕ. В частности, в положениях принятого в 1990 году Венского документа, а затем и в его последующих обновленных версиях, был установлен механизм предотвращения конфликтов, уменьшения рисков и раннего предупреждения, а страны-участницы обязались проводить консультации относительно незапланированной военной деятельности, перемещения войск и сил, сотрудничая с целью предотвращения опасных инцидентов военного характера⁴.

Однако данные положения никогда не использовались на практике в полную силу, а дальнейшие попытки выстроить на их основе устойчивый диалог между Россией и НАТО также не увенчались успехом. Не были воплощены в жизнь и положения более раннего советско-американского соглашения от 1989 года в части установления так называемых «районов особого внимания» – взаимно определенных сторонами мест присутствия их персонала (техники), вооруженных сил, в которых существовала возможность их непреднамеренного столкновения или помехи деятельности [1. Р. 109-131].

Как оказалось, с концом «холодной войны», опасные инциденты не исчезли как явление, а всего лишь на время потеряли былую остроту. Поэтому советско-американский опыт INCSEA оказался востребован и в отношениях между другими странами, в частности между США и КНР [9. Р. 15-21]. Но и на просторах Евро-Атлантики – особенно после расширения НАТО на Восток – возникла необходимость совершенствования механизмов предупреждения опасных инцидентов с участием авиации и судов России и стран альянса в зонах повышенной военной активности (прежде всего в акваториях Балтийского и Черного морей). Как следствие, возникла и необходимость дальнейшего совершенствования режимов INCSEA, расширения их функционала и круга участников. Советско-американское соглашение стало модельным для аналогичных договоренностей, заключенных между СССР/РФ и другими странами-членами НАТО, однако многосторонний режим, регулирующий

опасную военную деятельность, не создан до сих пор.

Безусловно, что автоматический перенос американско-китайского, равно как и российско-американского опыта на почву отношений России и стран НАТО в современных условиях связан с немалыми трудностями и вряд ли возможен. Это связано не только с крайней натянутостью отношений Москвы с Брюсселем и Вашингтоном, но и с разнонаправленностью интересов как стран-членов НАТО, так и внеблоковых государств (Финляндии, Швеции, Украины), а также Белоруссии. Эти страны будет весьма непросто подключить к российско-натовскому диалогу по чисто технической проблеме инцидентов, так как здесь она оказывается вpleтенной в более сложные узлы политических противоречий между Россией и Западом. К тому же, большинство стран Центральной и Восточной Европы не заключили с Россией каких-либо договоренностей о предотвращении опасных военных инцидентов, схожих с соглашениями между США и СССР, а также между последним и другими (западноевропейскими) странами-членами НАТО.

Внутренняя координация по их предотвращению между самими членами альянса также далека от совершенства. Национальные стандарты трансатлантических союзников в области обмена информацией о таких инцидентах по-прежнему не приведены к общему знаменателю и порой существенно различаются. Некоторые члены блока не только скрывают сведения о конкретных случаях опасной военной деятельности и собственных ответных действиях на нее, но и ограничивают доступ к информации об общем функционировании соглашений INCSEA, заключенных между ними и Россией [8]. Это обстоятельство затрудняет определение конкретных вызовов, связанных с опасной деятельностью, а также выработку стандартизированной практики по нейтрализации ее негативных проявлений.

Российские же военные и дипломаты склонны оценивать INCSEA с сугубо технической точки зрения, не рассматривая и не приравнивая их к документам в области контроля над вооружениями. В этой связи любые попытки расширительного толкования INCSEA с целью расширения их пред-

⁴ Ст. 16 «Механизм консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности» и ст. 17 «Сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного характера» Главы III (Уменьшение опасности) Венского Документа 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности // Венский Документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности FSC.DOC/1/11 30 ноября 2011 года

метной области вряд ли будут встречены Москвой положительно⁵.

Сложности могут возникнуть и в процессе попыток решения проблемы на платформе ОБСЕ, даже несмотря на внеблоковый характер этой организации и широту представительства в ее рядах всех государств Европы и Северной Америки. Наметившаяся в последние десятилетия эрозия основ системы мер доверия в военной области, разработанной в рамках ОБСЕ, а также усиление трений между отдельными странами-участниками этой организации по вопросам контроля над вооружениями, сузили масштаб одной из важнейших «корзин» ОБСЕ – военно-политической. Отход российского руководства от прежде завышенных ожиданий в отношении ОБСЕ и ориентация на более прагматический подход сотрудничества с ней, имел и более конкретные результаты в виде введенного еще в 2007 году моратория на действие Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) [5. Р. 6–24]. Кроме того, отсутствие у МИД РФ энтузиазма в отношении дальнейшего пересмотра Венского документа от 2011 года, также не свидетельствует в пользу безальтернативности для России ОБСЕ как платформы сотрудничества по проблеме военных инцидентов⁶.

Подобную позицию российских властей едва ли можно считать неконструктивной, если учесть, что процесс дальнейшего совершенствования мер доверия сам по себе является лишь полумерой. Например, упомянутый Венский документ уделяет внимание только последствиям опасных инцидентов и не предусматривает каких-либо процедур их расследования с целью дальнейшего предотвращения. Существенным пробелом документа, а также других договоренностей, касающихся урегулирования проблемы опасной военной деятельности является также недостаточный учет последствий революции в военном деле. Сформированная несколько десятилетий назад концептуальная база таких соглашений предусматривала крайне ограниченный круг участников опасных ин-

цидентов (преимущественно кораблей и самолетов), выводя за скобки беспилотные летательные аппараты и другие виды военной техники, широко используемые в наши дни.

Неразвитость механизмов отслеживания полетов военной авиации, выполняющей задания с выключенными транспондерами, порождает и риски столкновений гражданских и военных воздушных судов, в силу использования последними коммерческих воздушных коридоров [2. Р. 106–107]. В отдельных секторах европейского воздушного пространства, особенно над Балтийским морем, в связи с активизацией полетов российской и натовской военной авиации участились случаи опасных сближений (AIRPROX) между военными и невоенными самолетами, что ставит под угрозу безопасность движения на отдельных участках воздушных трасс.

Результаты исследования

После трагической гибели в июле 2014 в небе над Донбассом гражданского лайнера малайзийских авиалиний, перспективы совершенствования международно-правовой базы гражданской авиации по-прежнему остаются неопределенными. Это обстоятельство, помноженное на возросшее число случаев опасных сближений гражданских и военных самолетов в европейском небе, способствовало поиску конкретных предложений со стороны Европейского агентства авиационной безопасности (EASA). В специальном докладе, обнародованном агентством, содержались конкретные рекомендации по совершенствованию сотрудничества стран-участниц Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в вопросе укрепления режима безопасности воздушного трафика над нейтральными водами Балтики. Конкретно, речь идет о внесении поправок в третью главу Чикагской конвенции гражданской авиации от 1944 года, с целью обязать страны-участницы публиковать их правила и процедуры авиационной безопасности в соответствии с принципом *due regard* (должного внимания)⁷. Кроме того,

⁵ Комментарий МИД Российской Федерации в связи с опубликованием очередного доклада Государственного департамента США о соблюдении государствами соглашений в области контроля над вооружениями и нераспространения. 29.04.17. Режим доступа: http://www.mid.ru/web/guest/kommentarii_predstavatelya/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/2740264 (дата посещения: 29.10.17)

⁶ Заявление Российской Федерации на 854-е пленарном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности ОБСЕ. *FSC Journal No. 860, пункт 1 повестки дня*. Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/forum-for-security-cooperation/326056?download=true> (дата посещения: 24.10.17)

⁷ Данный принцип был внедрен в статью 3 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации от 1944 года гласящей: «договаривающиеся государства при установлении правил для своих государственных воздушных судов обязуются обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов».

Агентство предложило предоставлять в максимально возможном объеме первичные данные с военных радаров в распоряжение гражданских диспетчерских служб⁸ [10], что возможно в условиях реализации концепции гибкого «использования воздушного пространства» (Flexible Use of Airspace) и «единого европейского неба» (Single European Sky) стран ЕС и НАТО, но затруднительно, если речь идет о государствах не входящих в эти организации.

Москва, в свою очередь, предложила действовать механизмы Международной организации гражданской авиации (ИКАО) как структуры с максимально широким представительством государств, в частности проектную группу Балтийского моря, деятельность которой могла бы привести к выработке решений устраивающих все заинтересованные стороны.

В рамках самой же ИКАО проблема предупреждения опасных сближений военных и гражданских самолетов обсуждалась на конференции высокого уровня в феврале 2015 года, по итогам которой была зафиксирована необходимость укрепления безопасности гражданской авиации «через военно-гражданскую координацию» на основании циркуляра ИКАО № 330 – Сотрудничество гражданских и военных органов при организации воздушного движения, а также регулярного обновления этого документа⁹.

Не прекращаются консультации по разработке соглашения о предотвращении опасных инцидентов на море и в воздухе над Балтийским морем на уровне Совета Россия-НАТО, хотя практическая деятельность этого органа оказалась фактически парализована, а «совместная инициатива по сотрудничеству в воздушном пространстве» (Cooperative Air space initiative) свернута. В НАТО нет единства по вопросу о необходимости принятия такого документа, а предыдущие российские инициативы такого рода остались без должного внимания. Однако сам факт продолжения диалога свидетельствует о неполной закрытости существующих каналов коммуникации между Россией и альянсом.

Не исключено, что стороны могут отойти от жестко фиксированных юридически обязывающих документов, избрав менее формальные способы урегулирования проблемы. Конкретно, это могут быть документы в форме меморандумов, подобные тому, который был подписан между военными ведомствами США и России в октябре 2015. Меморандум о взаимопонимании «О предотвращении инцидентов и обеспечении полётов авиации в ходе операций в Сирии» хотя и не стал надежным превентивным механизмом, но все же продемонстрировал наличие потенциала и перспективы для сотрудничества Москвы и Вашингтона в обозначенной сфере.

Способствовать этому может и «новая нормальность» в отношениях между Россией и Западом, отличительной чертой которой становится отказ от завышенных ожиданий и расчетов на стратегическое партнерство в пользу более осторожных планов дозированного сотрудничества на «уровне разумной достаточности». Даже если подобная практика подразумевает реанимацию некоторых, на первый взгляд, устаревших подходов взаимодействия между военными (mil-to-mil), полезность их применения тактически может оказаться оправданной. Ведь эти подходы отличаются большим реализмом, направлены не на полное преодоление конфронтации, а на ее регулирование и снижение наиболее вредоносных эффектов. Следовательно, современные решения проблемы опасных инцидентов, разработанные с опорой на опыт прошлого, которое все чаще напоминает настоящее, способны если не ликвидировать полностью случаи таких инцидентов то, по меньшей мере, свести их частоту к минимуму.

Заключение

Как ни парадоксально, но практика bipolarной конфронтации, породившая документальную базу соглашений, регулирующих опасную военную деятельность, является ярким подтверждением возможности сотрудничества даже в условиях конфликта. Реалистичность и действенность такой моде-

⁸ Report on occurrences over the high seas involving military aircraft in 2014. In response to the European Commission's DG MOVE letter Ref.: Ares(2014)3979879 - 28/11/2014 sent by the European Commission to the European Aviation Safety Agency on 28 November 2014. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/news/doc/2015-04-14-civil-military-coordination/report-on-occurrences-over-the-high-seas-involving-military-aircraft-in-2014.pdf> (дата посещения: 25.10.2017)

⁹ Second High-Level Safety Conference 2015 Report. Approved by the Conference and published by authority of the Secretary General. Montréal, 2 -5 February 2015. Режим доступа: https://www.icao.int/Meetings/HLSC2015/Documents/Reports/10046_en.pdf (дата посещения: 2.11.2017)

ли взаимодействия, при всей ее кажущейся архаичности, в нынешних условиях дает ей определенные преимущества. При должном применении этой модели на практике, Россия и страны НАТО имеют шансы достичь куда более продуктивных результатов совместной деятельности, чем те, которые были основаны на многолетних заверениях в дружбе и партнерстве.

Препятствием на этом пути является крайне деструктивная идеологизация отношений между Россией и США (и еще шире странами НАТО), которая препятствует ра-

циональным действиям сторон в отношении друг друга. Однако, как доказала история, даже в годы «холодной войны», сопровождавшейся куда большим влиянием идеологии, Москва и Вашингтон достигали компромиссов, основанных на общих интересах (а не на ценностях как пытались делать после ее завершения). Именно эта разумная формула вынужденного сотрудничества, в конечном счете, позволила избежать лобового столкновения, сохранить хладнокровие и предсказуемость в отношениях, а затем и закончить «холодную войну».

Литература:

1. Campbell K.M. The Dangerous Military Activities Agreement // Security Studies. Volume 1. No. 1. 1991.
2. Fischetti M. Crowded Skies // Scientific American. Volume 291, No. 6. 2004.
3. Kearns I. Avoiding War in Europe: The Risks From NATO-Russian Close Military Encounters // Arms Control Today. Vol. 45. No. 9. 2015.
4. Keohane R.O., Martin L.L. The Promise of Institutional Theory // International Security. Vol. 20. No. 1. 1995.
5. Kropatcheva E. The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis // Journal of Contemporary European Studies. Volume 23. No. 1. 2015.
6. Kulesa Ł., Frear Th., Denitsa R. Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action. European Leadership Action Policy Brief. November. 2016 // <https://www.europeanleadershipnetwork.org>.
7. Lynn-Jones S. M. A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea // International Security. Volume. 9. No. 4. 1985.
8. Winkler D. Cold War at Sea: High-Seas Confrontation Between the United States and the Soviet Union. Annapolis, Md. 2000.
9. Winkler D. Breaking News: Incidents at Sea Did Not End with the Cold War! // Canadian Naval Review. Volume 9. No. 4. 2014.

INTERNATIONAL TOOLS FOR PREVENTING DANGEROUS MILITARY ACTIVITIES AND HAZARDOUS INCIDENTS IN THE EURO-ATLANTIC AREA

Introduction. Among many risks that increase the likelihood of an unintentional conflict between Russia and the West (US and NATO), dangerous military activity is a special one. This kind of activity is likely to generate hazardous incidents where military aircraft and naval ships may be involved. At best, these incidents may cause collisions and crashes with casualties. But what is more important, at worst, it may lead to direct military engagements between the forces of Russia and NATO members. In this regard, international treaties and agreements and other normative documents play a crucial role in order to prevent it. The analysis of these documents makes it possible to assess their effectiveness and relevance.

Materials and Methods. The study encompasses the sources such as international documents

which set the framework for regulation of dangerous military activities and incidents prevention. In addition to the sources, a number of Russian and foreign research and analytical materials on dangerous military activities are used in this study. The methodology of the article is based neoliberal institutionalism – an IR school whose scholars evaluate effectiveness of norms and institutions on cost-benefit calculations of international actors (states).

Results. The article analyzes the existing international agreements aimed at preventing collisions between air and sea vessels. Particular attention is paid to the U.S.-Russia memorandum of 2015, aimed at ensuring the safety of aircraft flights during operations in Syria. The study points to ambivalent behavior of Russia and NATO countries with respect to existing international agreements regulat-

ing dangerous military activities. On the one hand, they express little or no doubt that these agreements are ultimate in terms of preserving peace. But on the other hand, such agreements are not universal and, moreover, they could be seen as "hostages" of overall political distrust among Russia and NATO members. Therefore the power of these agreements is limited as they cannot be "put forward beyond the brackets" by the conflicting parties when they dispute on many other things.

In order to overcome this logic of conflict greater rationalization and de-ideologization of the Russia-West dialogue is needed. It may help to avoid over-rated mutual expectations of the parties and prevent potential armed conflict among them. It is here that the mutual interests of Moscow as well as of Washington and Brussels are.

Discussions and conclusions. The way of functioning of international and bilateral agreements which set a regulation of hazardous military activities and the prevention of incidents has been explored in the article. Current obstacles which limit effectiveness of regulations have been revealed and possible ways how to overcome them have been suggested.

Yury Nadtochey,
Candidate of Science (History), Associate
Professor with the Department of World Politics,
MGIMO (University) under the Ministry
for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

опасная военная деятельность, опасные инциденты, ИКАО, INCSEA, ОБСЕ, Венский документ, Совет Россия-НАТО, меры укрепления доверия

Keywords:

dangerous military activities, hazardous incidents, INCSEA, ICAO, Vienna Document, OSCE, EASA, NATO-Russia Council, confidence-building measures

References:

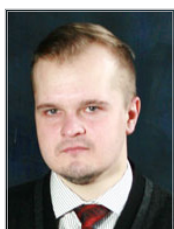
1. Campbell K. M., 1991. The Dangerous Military Activities Agreement. *Security Studies*. Volume 1. No. 1
2. Fischetti M. 2004. Crowded Skies. *Scientific American*. Volume 291. No. 6.
3. Kearns I. 2015. Avoiding War in Europe: The Risks From NATO-Russian Close Military Encounters. *Arms Control Today*. Vol. 45. No. 9.
4. Keohane R. O., Martin L. L. 1995. The Promise of Institutional Theory. *International Security*. Vol. 20. No. 1.
5. Kropatcheva E. 2015. The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis. *Journal of Contemporary European Studies*. Volume 23. No. 1.
6. Kulesa Ł., Frear Th., Denitsa R., 2016. Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action. European Leadership Action Policy Brief. November. Available at: <https://www.europeanleadershipnetwork.org>.
7. Lynn-Jones S. M., 1985. A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea. *International Security*. Volume. 9. No. 4.
8. Winkler D. 2000. Cold War at Sea: High-Seas Confrontation Between the United States and the Soviet Union. Annapolis, Md.
9. Winkler D. 2014. Breaking News: Incidents at Sea Did Not End with the Cold War! *Canadian Naval Review*. Volume 9. No. 4.

ИМПЕРСКИЕ ФАНТОМЫ И МИРОПОРЯДОК

Татьяна Алексеева*

Борис Ананьев**

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-86-90



Введение. Представленная статья посвящена некоторым аспектам современной постимперской проблематики. Авторы обращают внимание на актуальность использования концепта постимперии для осмысления современных международных отношений и мирополитического взаимодействия и ставят ряд вопросов, способных стимулировать дальнейший научный поиск на данном направлении.

Материалы и методы. Авторы опираются на широко применяемый в рамках рассматриваемой проблематики сравнительно-исторический метод, что позволяет сопоставить социальные практики различных имперских и постимперских государств, с учетом исторического контекста. Кроме того, авторы привлекают элементы характерного для социальной философии метода археологии знания с целью рассмотреть сущность концепта «империи». В качестве материалов исследования, прежде всего, выступают социальные практики и исторический опыт Великобритании и Франции, то есть государств, обладающих постимперским статусом.

Результаты исследования. Результатом исследования стал ряд выводов. Прежде всего, «империя» как концепт может принадлежать к числу так называемых сущностно оспариваемых концептов, что предполагает наличие конкурирующих трактовок данной формы государственности. Во-вторых, постимперская стадия государственности является важным и неотъемлемым компонентом современной архитектуры международных отношений. В этой связи широко обсуждаемый «имперский синдром» является не просто абстрактной характеристикой, применимой к некоторым государствам, но и предполагает определенное поведение на международной арене, а также социальную рефлексию, некоторые виды которой представлены в данном исследовании.

Обсуждение и заключение. Авторы приходят к выводу о том, что имперский синдром и постимперская государственность на сегодняшний день являются важной составляющей международных отношений, которую нужно принимать во внимание, анализируя международную проблематику. Поставленные же проблемные вопросы могут стать направлениями дальнейшего научного поиска.

* **Алексеева Татьяна Александровна**, доктор философских наук, заведующий кафедрой политической теории МГИМО МИД России.

** **Ананьев Борис Игоревич**, преподаватель кафедры политической теории МГИМО МИД России.

Введение

Начать разговор об империях и постимпериях было бы логично с концептуализации данного явления, которая, на первый взгляд, не вызывает особых трудностей: согласно классическому «книжному» определению, понятие «империя» происходит от латинского «imperium» - власть. Вместе с тем, работы М. Фуко и ряда других политических философов показывают, что само понятие власти подразумевает разночтение при его интерпретации. Таким образом, мы можем отнести «империю» к «сущностно оспариваемым концептам», у которых «принципиально не может быть единственно верной либо общепризнанной трактовки» [3. С. 168].

Об империи зачастую принято говорить, как о возглавляемом монархом-императором крупном государстве, которое в своей основе имеет сильное военное сословие. Однако подобное понимание носит, скорее, исторический характер. Вторая - более поздняя - трактовка относит империю к такому типу государственности, при котором различные народы и этносы объединены в единое политическое тело за счет наличия единого политического центра (что, впрочем, также не бесспорно и не является исключительной характеристикой всех имевших место в ходе истории империй. Наконец, существует и относительно широко понимаемое метафорическое определение империи, которое предлагает воспринимать империю, как монополию над какой-либо определенной отраслью производства либо видом деятельности, что приближает к имперской проблематике, например, понятие «текстильная империя» или «криминальная империя».

Так или иначе, исключая чрезмерную метафорическую нагрузку, в рамках политической науки империю можно определять как плюралистичное государственное образование.

Исследование

Современная архитектура международных отношений предусматривает устойчивое преобладание национальных государств, однако, вместе с тем, периодически мы можем наблюдать своего рода имперские фантомы – попытки в той или иной форме восстановить имперский миропорядок. Как правило, там, где делались прямые попытки восстановления прошлого, они оборачивались провалом, однако для исследователя-диагноста, помимо непосредственно учёта подобных фактов, не менее важными являются оценки и противо-

положной тенденции, которые позволяют сделать вывод о возрождении привлекательности некоторых сторон постимперской государственности, причём для всех её прежних участников. Что же в таком случае сегодня заставляет многих не просто говорить об империях, но и рассчитывать на их возрождение?

Подобного рода ностальгию по империи мы можем наблюдать, прежде всего, в бывших имперских центрах-метрополиях. По всей видимости, воспоминания об имперском прошлом и, соответственно, имперском величии крепко фиксируются в исторической памяти нации. В результате, периодически «имперские мифы» вновь возникают в национальном сознании, при этом, как правило, не в форме политической идеи (возврата к прошлому), а в виде культурной (иначе говоря, психологической) компенсации утраты имперского прошлого. В этом смысле некоторые из империй, утративших данный тип государственности, проделали кропотливую работу по формированию притягательного имиджа (через экспорт продуктов культуры), а в итоге и соответствующей картины мира как у собственных граждан, так и во внешней среде. Таким образом, путь социальной рефлексии имперского прошлого определяет дальнейшую логику производства и использования продуктов культуры. Важно отметить, что важнейшая для классической имперской государственности ось «центр-периферия» в данном случае не теряет своей актуальности при существенном изменении форм такого взаимодействия. Поскольку вопрос компенсации в национальном сознании периода имперского прошлого, в первую очередь, актуален для бывшего имперского центра/метрополии, она, как правило, проявляет инициативу. Вместе с тем, было бы не в полной мере верным утверждать, что рефлексия постимперской стадии – это прерогатива исключительно бывшей метрополии, поскольку периферия также склонна извлекать максимальную пользу из прошлых «особых связей» с центром (язык, образование, хозяйственная инфраструктура, экономическое развитие, и т.д.).

Стоит отметить, что подобная культурная рефлексия имперского прошлого в национальном сознании может реализоваться в двух формах: продвижение собственных продуктов культуры вовне либо, напротив, концентрация на культивировании собственных, внутренних продуктов культуры с целью сделать их максимально притягательными во внешнем мире. Ярким примером первого пути является Англия – бывшая

«империя, над которой никогда не заходит солнце» - заново завоевавшая мир с помощью британской рок-музыки и ряда молодежных субкультур. По второму пути пошла, например, Франция, сосредоточившаяся на продвижении собственного образа «хорошей жизни» и, соответственно, привлекательности французских предметов красоты и роскоши в мировом масштабе.

Однако, говоря о примерах Англии и Франции, не следует забывать о том, что как первое, так и второе государство даже с учетом утраты имперского статуса остались в достаточной степени успешными и конкурентоспособными на международной арене. В то же время история знает и определенное число государств (которые можно причислить к бывшим имперским метрополиям либо наделить их имперским прошлым), вступивших в постимперскую стадию со значительным ослаблением собственных позиций. Это, например, Португалия, Швеция, Сербия и ряд других стран. Существуют ли какие-либо общие особенности социальной либо культурной рефлексии имперского прошлого в государствах с таким типом исторической судьбы? В рамках данного исследования ответить на поставленный вопрос однозначно не представляется возможным, тем не менее, путь, по которому пошла Сербия заслуживает краткого упоминания и обращает на себя внимание.

Болезненно переживая распад Югославии и утрату позиций на Балканах, Сербия, помимо прочего, сосредоточилась на производстве собственных продуктов культуры, которые могут претендовать на статус широко узнаваемых брендов, но при этом не позиционируются как часть массовой культуры. Яркий пример такого подхода – кинематограф Эмира Кустурицы. Сосредоточив собственное творчество вокруг национальной тематики (прежде всего, вокруг распада Югославии и конфликтов, сопровождавших этот процесс), режиссер при этом не скрывает собственной политизированности и зачастую воспринимается, как говорящий от имени Сербии на международной арене. В рамках киноискусства Кустурица хорошо известен и узнаваем, однако при этом он узнаваем, скорее как производитель достаточно специфического продукта, который может претендовать на элитарность. Проще говоря, число зрителей, знающих о месте Кустурицы в мировом кинематографе и ассоциирующих его с Сербией,

существенно превышает число тех, кто в достаточной степени знаком с его работами и предметно следит за его творчеством. Об этом, в том числе, говорят официальные заслуги режиссера в виде кинонаград и премий. Характерно, что подавляющее большинство полученных им «статуэток» не относится к категории мейнстримовых, но и не представляют откровенно маргинальными. Таким образом, мы имеем дело с попыткой создать образ элитарности вокруг продуктов культуры, которые напрямую ассоциируются с Сербией и «сербским», что одновременно апеллирует к самобытности и солидарности через общую причастность к исключительному. Подобная форма психологической компенсации в общественном сознании вызывает живой научный интерес.

Безусловно, рассмотренные сценарии не являются архетипами. Более того, уместно задать вопрос о том, возможно ли в принципе выявить архетипы искомой рефлексии имперского прошлого в условиях значительных различий во временном и историческом контекстах крушения империй? Тем не менее, как уже отмечалось выше, сама окружающая социально-политическая действительность, в которой с определенным постоянством возникают имперские фантомы, подталкивает специалистов-общественников к продолжению научного поиска в данном направлении.

Результаты исследования

На сегодняшний день изучение оставшихся в прошлом империй с позиций политической теории предусматривает не столько концентрацию на причинах их упадка, сколько на последствиях их краха как для самих постимперских государств, так и для миропорядка в целом [2. С. 13]. Современная мировая политика в числе прочих сталкивается и с вызовом со стороны групповых идентичностей. Неравенство групп¹ является для современных международных отношений фактором, который необходимо принимать во внимание, для того чтобы понять сущность процессов, происходящих в национальных и международных институтах. По всей видимости, здоровый демократический процесс в принципе тяжело поддерживать исключительно с помощью институционального дизайна без учета пространства идентичностей. Иначе говоря, сегодня вряд ли можно говорить о

¹ Прежде всего, таких, чья историческая память напоминает о былом господстве, что заставляет воспринимать даже намек на непризнание, как унижение со стороны тех, кто ранее был «на периферии».

реальной демократии в тех политических системах, где не учитывается либо не принимается во внимание разнообразие и неравенство социальных групп в гражданстве. Без идентичности не существует подлинного демократического процесса, но в то же время учет фактора идентичности крайне затрудняет теоретическое конструирование демократических институтов². При этом, безусловно, актуальным остается вопрос о том, насколько имперский миропорядок может уживаться с современным глобализованным миром. На этот счет существует вполне оправданная точка зрения относительно конвергенции в современном мире противоположных политических течений и явлений [1. С. 10].

Заключение

В ходе исследования авторы пришли к необходимости поставить как минимум три важных теоретических вопроса относительно имперской и постимперской проблематики в современном мире. В какой форме на сегодняшний день проявляется «имперский синдром»? Почему идея империи в широком смысле слова остается столь привлекательной? Есть ли место для имперской и постимперской государственности в современной структуре международных отношений? Безусловно, ответы на данные вопросы требуют дополнительных серьезных усилий и проведения дополнительного научного поиска, но уже сегодня мы можем начать дискуссию в рамках данной проблематики.

Литература:

1. Водолазов Г.Г. Реальный гуманизм как идеология современности // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2015. № 13.
2. Barkley K., M.von. Hagen. After Empire. Multiethnic societies and Nation"Building. Westview Press. 1997.
3. Gallie, W.B. Essentially Contested Concepts // Proceedings of the Aristotelian Society. Vol. 56. 1956.

THE EMPIRE PHANTOMS AND THE WORLD ORDER

Introduction. The article is dedicated to certain aspects of the post-empires' agenda. The authors are inclined to think that the post-empire concept is relevant to the analysis of the current international relations; some rhetoric questions are also raised.

Materials and methods. In order to compare social practices of different empires and post-empires taking into account the historical context, the authors use the comparative method. What is more, in order to reveal the origins of the "empire" as a concept, the authors use the elements of "knowledge archeology" as a popular method of social philosophy. The materials used are the social practices and historical experience of some post-empires: Great Britain, France and Serbia.

Research results. First of all, authors concluded that the "empire" as a concept is one of the essentially-contested one, which means that this form of statehood could have various interpretations. Secondly, post-empire statehood is an integral part of

modern international relations. Therefore the well-known "empire syndrome" appears to be not only the abstract social phenomenon, but also the way the state acts on the international arena.

Discussions and conclusions. The authors conclude that the empire syndrome and post-empire statehood tend to be the integral part of the modern IR, therefore these concepts should be taken into account within the framework of international studies. The questions raised could also drive further studies and debates.

Tatiana Alekseeva,
Doctor of Science (Philosophy), Head of
the Department of Political Theory, MGIMO-
University under the MFA of Russia.

Boris Ananyev,
Lecturer with the Political Theory Department,
MGIMO-University under the MFA of
Russia.

² Или предполагает ее сознательное редуцирование на основании более или менее ясно обозначенных критериев.

Ключевые слова:

постимперия, имперский синдром, теория
международных отношений, социальная
философия

Keywords:

post-empire, empire syndrome, IR theory,
social philosophy

References:

1. Vodolazov G.G., 2015. Real'nyj gumanizm kak ideologija sovremennosti [Real humanism as the ideology for current times]. *Vestnik Rossijskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta [Russian State Humanitarian University Review]*. № 13.
2. Barkley K., M.von. Hagen., 1997. After Empire. Multiethnic societies and Nation "Building. Westview Press.
3. Gallie, W.B. 1956. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*. Vol. 56.

ПОСТИМПЕРСКИЕ ТРАЕКТОРИИ В МИРОВОЙ ПОЛИТИКЕ

Иван Лошкарёв*
Даниил Пареньков**

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-91-96



Введение. Статья посвящена понятию постимперии, которое отсылает исследователей к многочисленным ситуациям и практикам, возникающим после распада империй. Постимперии давно являются объектом пристального внимания исследователей, что, однако, не привело к выработке адекватного категориального аппарата. С учетом этого, в статье понятие анализируется не путем формулировки строгой дефиниции, а путем определения основных направлений развития постимперий.

Материалы и методы. В теоретико-методологическом плане авторы опираются на герменевтический подход, который позволяет сочетать дескриптивные методики и анализ субъективных аспектов рассматриваемого явления. Также авторы обращаются к сравнительно-историческому методу для осмысления соотношения и взаимосвязи конкретных постимперских исторических ситуаций. Материалом исследования выступили, главным образом, европейские государства (в том числе, Турция), что обусловлено особенностями научного дискурса в сфере изучения постимперий. Также авторы привлекают опыт ЮАР и Венесуэлы, что в некоторой степени компенсирует исходный европоцентризм представленных в научной дискуссии обобщений.

Результаты исследования. В результате исследования выявлено, что постимперии могут развиваться тремя основными способами (траекториями). Первый подразумевает воспроизведение имперских практик государствами, которые уже не входят в состав или не являются империями. Важным элементом такого поведения является «миф империи», который легитимизирует некооперативное поведение такого государства. Вторая траектория постимперии заключается в возвращении к имперскому устройству. Несмотря на доминирующий в научном дискурсе оптимизм по поводу глобализации и окончательного ухода империй в прошлое, авторы отмечают, что для возрождения империй существует существенная политическая и социально-экономическая инфраструктура. Наконец, третий путь развития постимперий – это транснационализация имперских практик. Данная траектория подразумевает сочетание потенциала негосударственных и квазигосударственных акторов мировой политики с устоявшимися имперскими практиками, в том числе, идеократическими.

Обсуждение и заключение. Авторы пришли к выводу о множественности путей развития как основы понимания феномена постимперий. Дальнейшее внимание исследователей может быть сосредоточено на выявлении неуказанных в статье постимперских траекторий – например, в рамках теорий демократического транзита.

* **Лошкарёв Иван Дмитриевич**, преподаватель кафедры политической теории МГИМО МИД России.
e-mail: polittheory@mail.ru.

** **Пареньков Даниил Алексеевич**, преподаватель кафедры политической теории МГИМО МИД России.
e-mail: polittheory@mail.ru.

Введение

Понятие постимперии прочно вошло в научный дискурс. Существует даже междисциплинарная субдисциплина, которая пытается изучать империи и постимперии на стыке истории, права, политической философии, – империология. Несмотря на то, что значительное количество научной литературы посвящено постимперским ситуациям и практикам, это понятие остается крайне размытым. Конечно, к постимпериям применима стандартная отговорка, что другого рода понятий в социальных науках и не бывает. Но в случае с данным понятием очевидна и другая причина: понятие постимперии остается производным от империи, обозначает разнообразные (возможно, не сводимые к одному знаменателю) ситуации «после империи».

Вероятно, распад империй в разных уголках мира проходит с неизбежной локальной спецификой, а, значит, любые обобщения нуждаются в ряде важных оговорок. Первая из таких оговорок заключается в том, что империи были историческим типом государственности, отражавшим процесс политической экспансии, активного создания исторических и политических мифов, борьбы внутри элит и поиска баланса центра и периферии. Иными словами, империя была сложносоставным и многоуровневым *процессом*, как, видимо, и постимперия. Вторая оговорка может быть сформулирована следующим образом: империя всегда была *более широким понятием, чем просто государство* (хотя бы в силу специфических механизмов собственного функционирования) [3. С. 39-43]. Это открывает путь к изучению негосударственных и квазигосударственных постимперий, в которых связь с государственными институтами могла как ослабевать, так и усиливаться по сравнению с имперским периодом. Третья оговорка, немного противоречащая предыдущей, заключается в том, что империи, по всей видимости, *не были географически прерывистыми*: естественными рубежами империи оказывались горы, океаны – то, что империя не могла преобразовать. Это значит, что понятия колониальных, морских и великих держав, по всей вероятности, можно описать через «империи с прилагательными», то есть вывести в отдельный класс империй, многие черты которого едва ли были характерны для

большинства империй*. Это вызвано тем, что ими руководила совершенно другая логика – логика обращения капитала (культурного, финансового) [6. С. 30-47]. Наконец, четвертая оговорка связана с тем, что империю как исторический тип государства одолели национальные государства [14. С. 870-873] – но далеко *не полностью*. В этом смысле, постимперия остается частью имперского процесса, постепенного перехода от империи к «неимперии».

Исследование

Пример мести имперского прошлого проявляется, например, в феномене (пост)имперской меланхолии – попытках всю вину за любые политические проблемы возложить на распад империи (ключевую роль при этом играет образ «золотого имперского века»). Развитие подобной меланхолии происходило следующим образом: национальные государства стремились сконструировать новую историю своих граждан (в ряде случаев – поданных), исходя из необходимости делегитимации старой, имперской версии прошлого. Чаще всего, делегитимация сопровождалась отсутствием открытой дискуссии о временах империи – в особенности, о периоде распада и перехода к новому типу государственности. Но в реальности происходило следующее: мигранты из государств бывшей периферии прибывали (и продолжают прибывать) в страну-бывший центр империи, в странах бывшей периферии нередко существовали анклавные бывшей имперской нации. Выходило, что на территории сразу нескольких национальных государств (или таких, что стремятся сформировать политическую нацию) были люди, которые не соответствовали новой версии истории, которые оказались чужаками. И проблему решить не так просто: чужаками этих индивидов сделало именно забвение имперского прошлого, на «разморозку» которого национальное государство пойти не может. В итоге, таким национальным государствам остается только винить ушедшую империю, не углубляясь в детали обвинения, а граждане, от противного, ищут у запретного имперского прошлого ответы на вопросы о собственной идентичности [9. С. 98]. Особенно сложно приходилось в тех странах, где распад империи проходил стремительно, где граждане новоявленных

* Очевидно, в современной политической науке в основном исследуется класс великих и колониальных держав – преимущественно европейских и североамериканских. В этом смысле, обобщение исторического опыта империй Азии, Африки и, возможно, Латинской Америки неимоверно важно для поиска сбалансированного подхода к понятию империи.

государств далеко не сразу осознали свой новый статус и какое-то время по инерции воспроизводили собственно имперские практики. Иными словами, в XX-XXI вв. (пост)имперская меланхолия нередко была причиной реальных политических конфликтов [7. С. 361-365].

Вполне очевидным представляется вопрос относительно локализации постимперий – это должны быть либо бывшие имперские центры, либо периферии. Значит ли это, что в регионах, где не было империй, постимперий быть не может? Вероятно, все-таки нет. Можно выдвинуть два аргумента в пользу такого тезиса. Во-первых, колониализм охватил весь мир, колониальные державы контролировали до 60% мировой территории к 1900 году [14. С. 870]. Это значит, что в каком-то виде имперские идеи (римская, византийская, христианская, цивилизаторская) дошли до всех регионов мира. Важным примером такой постимперии остается режим апартеида в ЮАР. Кстати, иногда постимперия подразумевает отрицание имперской идеи, попытку построения чего-то более справедливого и значительного, как это случилось в Венесуэле при У. Чавесе. Во-вторых, растет транснациональный оборот идей, людей и капиталов, что также может способствовать перетеканию постимперского наследия на новую почву. В условиях постоянно меняющегося баланса между культурной унификацией и гетерогенностью обращение к постимперской идее может казаться не самой плохой стратегией [4. С. 301-306].

Результаты исследования

Каковы же направления развития постимперий? Первое и наиболее очевидное направление связано с воспроизводством политических практик империи в отсутствии самой империи. Если распад империи не сопровождался резкими политическими изменениями, гражданскими войнами и(или) широкими репрессиями, имперские институты и элитные группы остаются влиятельными в новообразованном государстве [5. С. 101-103]. В частности, после распада Габсбургской империи Венгрия провозгласила себя монархией, а имперские бюрократы и военные заняли ключевые посты в период правления М. Хорти. Впоследствии Венгрия сформулировала немало территориальных претензий к соседям и стремилась к расширению, что явно не соответствовало ее скромному военному и экономическому потенциалу.

Постепенно старая имперская элита все равно уходит, формируются новые полити-

ческие практики. Значит ли это, что постимперия отмирает? Необязательно. Дело в том, что для определенных групп в элите может показаться выгодным использовать имперскую мифологию для мобилизации сторонников, легитимации собственных действий. Именно такую ситуацию Дж. Снайдер назвал «мифом империи». Суть такого мифа заключается в оправдании территориальной, политической или политико-экономической экспансии («лучшая защита – это нападение»). Как ни парадоксально, в пользу экспансии выдвигаются рациональные доводы (что считается несвойственным для пост/имперской политики):

- преимущество первого удара («напади сам, пока не напали другие»);
- наличие эффекта домино («потери на периферии ведут к потерям в центре»);
- противники или соседи – «бумажные тигры» («угрозы означают слабость») [12. С. 2-6].

В случае обращения государственной элиты к экспансионистской мифологии состояние постимперии может длиться долго, воспроизводиться разными поколениями в элите как наиболее простой способ мобилизации. Нередко такое толкование применяется к действиям России, что, вероятно, ошибочно [1].

Второе направление развития постимперий также достаточно очевидно – назад к империи. Восстановление империи во многом зависит от того, как произошло ее крушение и как долго существовала империя. Восстановление маловероятно, если империя мирно эволюционировала в поликультурное национальное государство. Но если империя распалась из-за внешних факторов или из-за высокой степени «износа» основных институтов, то возвращение империи вполне возможно. Это еще более вероятно, если империя до своего падения находилась в стадии собственной «зрелости», относительной внутренней стабильности. Также возвращение к империи возможно, если ее распад или существенное ослабление привели к региональной нестабильности, что формирует запрос на «сильную руку» [11. С. 128-130]. Остается вопрос, насколько реально возвращение к империи в условиях глобализации и технологического прогресса. Хотя сомнения на этот счет оправданы, необходимо отметить, что для нынешнего мира характерна конвергенция противоположных политических течений и явлений [2. С. 10]. Кроме того, наиболее жизнеспособным имперским наследием оказались финансовые

отношения центра и периферии (дань и контрибуции сменились долями в доходах о добычи полезных ископаемых и дивидендами от инвестиций), бюрократические аппарат и социально-географическое неравенство, а также некоторые общекультурные общности (Франкофония, Британское Содружество) [8. С. 347-357]. Эти компоненты имперского наследия устояли под натиском глобализации, что позволяет рассматривать их в качестве возможных строительных блоков для восстановления некоторых империй.

Третье направление развития постимперий связано с транснационализацией отношений, которые регулируются в соответствии с постимперскими «правилами» и мифами. Обычно транснационализацию связывают с глобализацией, которая, по общему убеждению, размывает границы национальных государств. Однако логика скорее обратная: появление национальных государств структурировало мировую политику, вынудило часть имперских практик сместиться на менее заметный уровень взаимодействий. Характерным примером такого взаимодействия могут служить «идеократические империи», в частности Римско-католическая церковь (РКЦ).

Рассуждения о западном христианстве в контексте империй, как правило, сводятся к обсуждению роли церковных институтов в распространении влияния, поиска новых направлений экспансии и укреплении идеологического господства. В то же время в исторической перспективе и сама церковь, в особенности РКЦ, предстает в виде своеобразной империи, простирающейся над границами государств и стремящейся к реализации собственной политической воли. Подобный образ Святого Престола ассоциируется, в первую очередь, с периодом Средневековья в контексте *Pax Christiana*. Тем не менее он остается актуальным и после завершения эпохи активного применения интердиктов, а интерпретация Римско-католической церкви как империи или постимперии возможна и в условиях современной ситуации. В этом смысле обращает на себя внимание концепция «империи душ», предложенная Роберто Беллармино в период контрреформации. В своих трудах Беллармино развивает идею о божественной империи церкви, существующей автономно от светской власти, но, в конечном счете, имеющей над ней главенствующее положение [13. С. 9-49]. Концепция легитимирует вмешательство Римской кафедры в политическое пространство в случае необходимости спасения душ католиков. Одним из

практических проявлений такого вмешательства выступает политика *non expedit*, в рамках которой Святой Престол в конце XIX века запрещал католикам участие в итальянских выборах. При этом ситуации, аналогичные *non expedit* можно наблюдать и в наши дни. Так, позиция Римско-католической церкви стала одним из определяющих факторов в провале итальянского референдума по вопросам репродуктивных прав 2005 года [10. С. 105-124]. Попытки современной Римско-католической церкви влиять на законодательный процесс вписываются в логику идеи о приоритете учения церкви, однако остаются в рамках легальных светских правил игры, принимая форму публичных кампаний и лоббистских активностей. В то же время заметен и рост амбиций Святого Престола, подтверждением чего служит кейс Бельгийских Братьев. В августе 2017 года после расследования Конгрегации Доктрины Веры Папа Римский Франциск потребовал от Бельгийских Братьев, управляющих крупнейшей во Фландрии сетью психиатрических клиник, отказаться от практики эвтаназии. Фактически Святой Престол впервые за долгое время прямо призвал католическую организацию к нарушению законодательства европейской страны, угрожая отлучением от церкви. Подобное столкновение легитимности церковной и светской власти сигнализирует о сохраняющемся внутри Римско-католической церкви представлении о примате сакрального над светским, а, следовательно, и о потенциале идеократического господства.

Заключение

Таким образом, понятие постимперии остается весьма актуальным для изучения текущих политических процессов. Оно позволяет не только проследить истоки трансформаций государств, их внутренней и внешней политики, но и описывает перспективы этих трансформаций. Даже с учетом размытости понятия и неизбежности дополнительных оговорок при его использовании, постимперии предоставляют исследователю неплохую аналитическую рамку для изучения явлений в сфере властных отношений, культуры, экономики.

Представленные выше траектории развития постимперий («имперская политика без империи», «возврат к империи» и «транснационализация империй»), очевидно, могут развиваться параллельно или даже одновременно (например, первое и третье направления развития). Пока сложно прогнозировать, какая из траекторий окажется доминирующей.

щей для мировой политики будущего. Вероятно, постимперские акторы (не только политики) способны выработать и другие траектории, формировать гибридные и нетипичные формы соответствующих практик. Однако уже сейчас необходимо констатировать, что

переход от империи к «не-империи» может охватывать достаточно длительный период времени, что делает проблему изучения постимперий весьма насущной для социальных наук в целом.

Литература:

1. Алексеева Т.А. Россия в пространстве глобального восприятия // Международные процессы. 2007. Т. 5. № 14.
2. Водозадов Г.Г. Реальный гуманизм как идеология современности // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2015. № 13.
3. Каспэ С.И. Империи: генезис, структура, функции // Полис. Политические исследования. 1997. № 5.
4. Appadurai A. Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy // Theory, Culture & Society. 1990. № 7.
5. Barkey K. Thinking About Consequences of Empire // After Empire. Multiethnic societies and nation-building. The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires. Ed. by K. Barkey, M. von Hagen. Boulder: Westview Press, 1997.
6. Barton G.A. Informal Empire and the Rise of One World Culture. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.
7. Brubaker R. Accidental diasporas and external 'homelands' in Central and Eastern Europe: Past and present // Transnationalism: Diasporas and the Advent of a New (Dis)order. Ed. by Ben-Rafael E. and Sternberg Y. Leiden and Boston, 2009.
8. Centeno M.A., Enriquez E. Legacies of empire? // Theory and Society. 2010. Vol. 39. № 3/4.
9. Gilroy P. After Empire: Melancholia or convivial culture? Abingdon: Routledge, 2004.
10. Metzler I. Between church and state: Stem cells, embryos and citizens in Italian politics // Reframing rights: Bioconstitutionalism in the genetic age. 2011.
11. Motyl A.J. Why Empires Reemerge: Imperial Collapse and Imperial Revival in Comparative Perspective // Comparative Politics. 1999. Vol. 31. No. 2.
12. Snyder J. Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition. Ithaca&London: Cornell University Press, 1991.
13. Tutino S. Empire of Souls Robert Bellarmine and the Christian Commonwealth. Oxford: Oxford University Press, 2011.
14. Wimmer A., MinSource B. From Empire to Nation-State: Explaining Wars in the Modern World, 1816-2001 // American Sociological Review. 2006. Vol. 71. № 6.

POST-IMPERIAL TRAJECTORIES IN WORLD POLITICS

Introduction: The article deals with the notion of post-empire, which implies numerous situations and practices that arise after the collapse of empires. The post-empires have long been the object of close attention of researchers, which, however, did not lead to the development of an adequate categorical apparatus. Having said that, the article analyzes the concept by determining the main directions for the development of post-empires rather than by formulating a strict definition.

Materials and methods: From the theoretical and methodological point of view, the authors rely on the hermeneutic approach, which allows combining descriptive techniques and analysis of subjective aspects of the given phenomenon. The authors also turn to a comparative-historical method for understanding the correlation and interrelation of specific

post-imperial historical situations. The material of the study mainly consists of European states' historical experience (including Turkey). The reason for that is the structure and the content of the scientific discourse in the study of post-empires. The authors also draw attention to the experience of South Africa and Venezuela, which to some extent compensates for the original Eurocentrism presented in scientific generalizations.

Research results: As a result of the research, it was revealed that the post-empires can develop in three main ways (trajectories). The first one implies the reproduction of imperial practices by states that are no longer part of or are not empires themselves. An important element of this behavior is the "myth of the empire", which legitimizes the non-cooperative behavior of such a state. The second trajectory of

the post-imperial behavior is to return to the imperial stage. Despite the optimism about the globalization and ultimate collapse of empires in the scientific discourse, the authors note that there is a significant political and socio-economic infrastructure for the revival of empires. Finally, the third way of post-empires' development is the trans-nationalization of imperial practices. This trajectory implies a combination of the potential of non-state and quasi-state actors in the world politics with well-established imperial practices, including ideocratic ones.

Discussions and conclusions: The authors came to the conclusion about the multiplicity of ways of development as a basis for understanding

the phenomenon of post-empire. The further attention of researchers can be focused on revealing the post-imperial trajectories that are not specified in the article (for example, within the framework of theories of democratic transit).

Ivan Loshkariov,
Lecturer with the Political Theory
Department, MGIMO-University under the
MFA of Russia
Daniil Paren'kov,
Lecturer with the Political Theory
Department, MGIMO-University of the MFA
of Russia

Ключевые слова:

постимперия, миф империи, имперская
ностальгия, возрождение империй

Keywords:

post-empire, myth of empire, imperial
nostalgia, imperial revival

References:

1. Alekseeva T.A., 2007. Rossiya v prostranstve global'nogo vospriyatija [Russia in the space of global perception]. *Mezhdunarodnye process [International Trends]*. Vol. 5. № 14.
2. Vodolazov G.G., 2015. Real'nyj gumanizm kak ideologija sovremennosti [Real humanism as the ideology for current times]. *Vestnik Rossijskogo gosudarstvennogo humanitarnogo universiteta [Russian State Humanitarian University Review]*. № 13.
3. Kaspje S.I., 1997. Imperii: genezis, struktura, funkcii [Empires: origin, structure, functions]. *Polis. Politicheskie issledovanija [Polis. Political Studies]*. № 5.
4. Appadurai A., 1990. Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy. *Theory, Culture & Society*. № 7.
5. Barkey K., 1997. Thinking About Consequences of Empire. *After Empire. Multiethnic societies and nation-building. The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires*. Ed. by K. Barkey, M. von Hagen. Boulder: Westview Press.
6. Barton G.A., 2014. *Informal Empire and the Rise of One World Culture*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
7. Brubaker R., 2009. Accidental diasporas and external 'homelands' in Central and Eastern Europe: Past and present. *Transnationalism: Diasporas and the Advent of a New (Dis)order*. Ed. by Ben-Rafael E. and Sternberg Y. Leiden and Boston.
8. Centeno M.A., Enriquez E., 2010. Legacies of empire? *Theory and Society*. Vol. 39. № 3/4.
9. Gilroy P., 2004. *After Empire: Melancholia or convivial culture?* Abingdon: Routledge.
10. Metzler I., 2011. Between church and state: Stem cells, embryos and citizens in Italian politics. *Reframing rights: Bioconstitutionalism in the genetic age*. Cambridge: MIT Press.
11. Motyl A.J., 1999. Why Empires Reemerge: Imperial Collapse and Imperial Revival in Comparative Perspective. *Comparative Politics*. Vol. 31. No. 2.
12. Snyder J., 1991. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca&London: Cornell University Press.
13. Tutino S., 2011. *Empire of Souls Robert Bellarmine and the Christian Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.
14. Wimmer A., MinSource B., 2006. From Empire to Nation-State: Explaining Wars in the Modern World, 1816-2001. *American Sociological Review*. Vol. 71. № 6.

УКРЕПЛЕНИЕ АВТОРИТАРИЗМА В СТРАНАХ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ: ТЕНДЕНЦИИ И ИСТОКИ

Татьяна Яровая*
Татьяна Литвинова**

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-97-102



Введение. Теория демократического транзита уверяет нас, что неизбежным (хотя необязательно в краткосрочной перспективе) результатом режимных трансформаций является переход к демократии. Однако одной из важнейших политических тенденций современности можно считать определенное усиление авторитарных элементов в политических режимах мира. Эта тенденция наблюдается далеко не везде, поэтому важно понять, как локальная специфика влияет на процессы демократизации. В статье рассматриваются режимные трансформации на примере стран Юго-Восточной Европы.

Материалы и методы. Теоретико-методологической основой исследования стал неoinституциональный подход, который позволяет оценить взаимовлияние и переплетение формальных и неформальных «правил игры». Для анализа проблем становления демократии на Балканах авторы обращаются к компаративному и историко-описательному методам. Данные методы позволяют представить качественный анализ данных статистики рассматриваемых стран, выявить структурные элементы режимных трансформаций.

Результаты исследования. Авторам удалось выделить несколько факторов, которые способствуют укреплению авторитарных режимных практик в странах Юго-Восточной Европы. Это девальвация парламентских институтов, политизация этничности, демографическое расслоение групп, являющихся ключевыми для долгосрочной стабильности политических режимов. Помимо внутренних препятствий демократизации режимов анализируемых стран, существуют и внешние факторы, такие как негативное влияние евроинтеграционных процессов, которые подразумевают приоритетность стабильности режимов, а не приоритетность их демократичности. Ситуация, когда процесс консолидации демократических режимов мешают внутренние и внешние факторы, не является чем-то исключительным, но и недооценивать значимость приведенных факторов закрепления авторитарных политических практик не следует.

Обсуждение и заключение. Выявленные факторы укрепления авторитаризма в странах Юго-Восточной Европы невозможно объяснить только с помощью теорий политических режимов, поскольку в процесс режимных трансформаций вовлечены внешние игроки. Выявление причин происходящего в анализируемых странах вероятно связано не только с режимными, но и с региональными постимперскими трансформациями. Именно постимперское

* **Яровая Татьяна Викторовна**, кандидат педагогических наук, доцент, заместитель декана факультета управления и политики, доцент кафедры регионального управления и национальной политики МГИМО МИД России Одинцовский филиал. e-mail: t.yarovova@odin.mgimo.ru.

** **Литвинова Татьяна Николаевна**, доктор политических наук, доцент, доцент кафедры регионального управления и национальной политики МГИМО МИД России Одинцовский филиал. e-mail: tantin@mail.ru.

наследие обуславливает в рассматриваемых странах политкультурность и полиэтничность, повышенную роль насилия в процессе идентификации, а также определенный запрос на «сильную руку».

Введение

В последнее десятилетие наблюдается определенное возрождение авторитаризма в Европе. Это тесно связано с идеологическими изменениями в европейской политике. Популистские и крайне правые политики и идеи в настоящее время формулируют повестку дня во многих «старых» и «новых» демократиях Европы, чему способствует народное недовольство устойчивыми экономическими кризисами, проблемой миграции и угрозами безопасности. В посткоммунистических государствах авторитаризм постепенно становится преобладающим политическим трендом. Безусловно, новые времена требуют нового идеологического и идейного оформления [1], но возрождение авторитаризма означает, что региональные процессы режимных трансформаций вступают в противоречие с глобальными.

В то же время важно понимать, что локальная специфика авторитарных режимов предопределяет их весьма существенные различия. Весьма интересны особенности протекания демократического транзита в странах Балканского региона (или Юго-Восточной Европы). Часть из государств уже вступила в ЕС (Хорватия, Греция), другие страны находятся на промежуточных стадиях интеграции (например, соглашения об ассоциации).

Возрождение авторитаризма вызывает и обратную реакцию – сопротивление демократических институтов. Такое сопротивление в Юго-Восточной Европе включает в себя различные организационные формы. В то время как некоторые «демократические партии первого поколения» в новых демократиях (Сербии, Хорватии, Словении) поддались клиентизму, стали кооптироваться в состав «авторитаристов» и потеряли доверие широких масс, другие заняты самовосстановлением и оспариванием авторитарных тенденций в духе демократических, либеральных или левых идей [9].

Периодически возникающие народные протесты, предвыборная борьба и другие спорные инициативы против авторитарного правления в Македонии, недавние массовые демонстрации против коррупции в

правительстве Румынии, массовые протесты в Сербии, Боснии, Черногории и Хорватии в последние годы подорвали авторитет власти, создали возможность для массовой мобилизации во имя демократии.

Факторы укрепления авторитаризма

Первый фактор роста авторитарных тенденций связан с тем, что «демократию отвергают с помощью демократических процедур» [7. С. 4-5]. Это касается, например, работы парламентов. В частности, с нормативной точки зрения, необходимо обязательно организовать общественные слушания и обсуждения законопроектов. Остается открытым вопрос о форме таких слушаний, ведь обязательное обсуждение равносильно принуждению (и ведет к формализации процесса), а общественное обсуждение – это более демократическая процедура, но весьма ситуативная.

Другой аспект – парламентская практика «(не)уважения» к совещательной процедуре в законодательном процессе. Это касается временных ограничений для аргументированного обсуждения законопроектов, а также частое принятие закона по ускоренной процедуре, что приводит к прямой деградации законодательной функции, а также к появлению контроля со стороны исполнительной власти. В частности, в Сербии возможности правящего большинства определяют недостатки функционирования Национальной Ассамблеи Республики Сербия и усиливают недемократические тенденции в обществе в целом. Наконец, третий параметр связан с более широким контекстом – наличием региональной тенденции к «стабильности». Региональные и внутригосударственные кризисы различной природы приводят к ограничениям, которые оправдываются необходимостью политической стабильности, но которые наносят ущерб демократическому порядку [6]. Запрос на «сильную руку» (укрепление недемократических тенденций ставит) под угрозу фундаментальную роль национальных парламентских систем, делают их неэффективными и политически рискованными.

Еще один фактор роста авторитарных тенденций – демографический. События 1990-х годов на Балканах оказали длительное воздействие на каждого гражданина, особенно на детей и молодежь, столкнувшихся с крупнейшей человеческой трагедией в Европе после Второй мировой войны. Это молодое поколение испытало политический транзит и демократические реформы, с одной стороны, и процессы национализации, с другой стороны, что глубоко повлияло на их личностное развитие как непредвзятых граждан [11]. В итоге молодежь 90-х гг. прошлого века сейчас достигла совершеннолетия и, в основном, болезненно относится к периоду конфликтов и реформ. Среди факторов проявления национализма в молодежной среде можно назвать неразвитость демократических институтов, политический контекст, этнические мифы, религию, семейную обстановку, образование и просто отсутствие ежедневных межэтнических взаимодействий [4; 6].

В этой связи, отдельного упоминания заслуживает этнополитический фактор преобразований на Балканах. Например, в Черногории по данным последней переписи 2011 года, основными этническими группами являются черногорцы (45,2%), сербы (29%), боснийцы (8,6%) и албанцы (4,9%). Это разнообразие породило очень интересную динамику партийной системы, а точнее – ее отсутствие. Начиная с референдума 2006 года, когда этнические меньшинства сыграли решающую роль в восстановлении независимости, они позиционировали себя как сильные «вето игроки» на одной из сторон этнического расщепления. Основной политический раскол пришелся на православное население, в котором численность черногорцев немногим более чем на 10% превышает долю сербов. Все это ставит в ситуацию заложника любую новую политическую партию, которая вынуждена выбирать «сторону», что, в свою очередь, препятствует партийной динамике. Немногочисленные попытки политических изменений всегда заканчивались этническими расколами, а политические изменения и инициативы никогда не выходили за рамки этнических границ, что сделало невозможным для оппозиции серьезно противодействовать доминированию Демократической партии социалистов [6]. Оговоримся, что в теории этнополитическое многообразие может не только сдерживать демократический транзит, но и способствовать ему [3].

Этнический фактор включает в себя и наличие родственных групп населения в соседних государствах. Такие этнические группы

нередко называются «диаспорами катаклизма», так как образовались в результате распада полиэтнических и поликультурных государств (в данном случае – Югославии) [2]. Для таких этнических групп характерно стремление влиять на процессы в соседних странах и поддерживать своих «сородичей», что нередко подрывает суверенность государств Юго-Восточной Европы. Для становления демократии слабая суверенность государств означает, что не все политические группы готовы решать разногласия исключительно демократическими методами – отчасти из-за того, что намеренно не включены в политический процесс [5. С. 3-6].

Как ни парадоксально, вклад в авторитарные тенденции в регионе вносят и процессы европейской интеграции. Первый из копенгагенских критериев для присоединения новых государств-членов к Европейскому союзу, принятых в 1993 году, – необходимость создания стабильных политических институтов, которые гарантируют развитие демократии, верховенства закона, прав человека, уважения и защиты меньшинств. Этот критерий, однако, часто игнорировался самим Европейским Союзом. Парадокс Сербии и соседних с ней стран состоит в том, что в процессе, который должен поддерживать демократию, ЕС оказывал поддержку авторитарным политическим лидерам, выражающим готовность, хотя бы декларативную, добиться улучшения отношений с соседями. В то же время ЕС терпел явное проявление и широкое распространение коррупции, узурпацию средств массовой информации, произвол отдельных лиц и чрезмерное регулирование институтов, а также нарушение верховенства закона, включая права человека [8; 12]. Получалось, что демократизация в Юго-Восточной Европе не поддерживалась ни внутри стран, ни извне.

Любопытным был и процесс реконфигурации географической идентификации некоторых государств в контексте евроинтеграции. Такие бывшие югославские республики как Словения и Хорватия осуществляли «уход из Балкан». В политическом воображении Запада Балканы ассоциируются с нестабильностью и авторитарным управлением. Чтобы включиться в евроинтеграционные процессы, многим балканским государствами пришлось отказаться от балканского компонента своей идентичности, что не могло не сказаться на трансформации государственных режимов [10. С. 314-317]. Аналогичный путь (с неизбежной локальной спецификой) сейчас проходят Черногория, Македония, Босния и Герцеговина.

Наконец, еще одним фактором роста авторитаризма в регионе можно считать популистские идеологии и политические движения. Популизм может быть как способом политического участия, так и средством политического доминирования. Важно не упустить из вида организационные средства, механизмы расширения популизма. Популизм властей растет в Европе, и особенно на Западных Балканах, где существует интересное сочетание популизма с клиентизмом и коррупцией. Охватывая серую зону между нелиберальной демократией и авторитаризмом, режимы Александра Вучича в Сербии, Никола Груевски в Македонии и Мило Джукановича в Черногории в разной степени использовали популизм, коррупцию и клиентизм. Такая практика ведет к отступлению от электоральной демократии, воспроизводству одних и тех же руководящих элит во власти.

Заключение

На современном этапе в странах Юго-Восточной Европы сформировались полноценные гибридные режимы, которые сочетают демократические процедуры с различными авторитарными политическими практиками – нередко неформальными. Такое положение дел стало возможным благодаря большому числу факторов, в том числе большому конфессиональному и этническому разнообразию Балканского региона. Не менее важным фактором была «нормативная экспансия» Европейского Союза, который предпринял немало усилий для консолидации

и трансформации политических режимов. Классическая теория демократических транзитов отмечает, что локомотивом демократизации государств является желание граждан жить по определенным правилам, что ведет к последующему их (правил) организационному и неформальному воспроизводству и закреплению. Очевидно, что для стран Юго-Восточной Европы все не так однозначно.

Неоинституциональный анализ режимных трансформаций подразумевает обращение к вопросу исторического прошлого, к зависимости от предшествующего пути развития (англ. path). Для анализируемых стран такой подход означает обращение к тематике империй и постимперий. Иными словами, большинство балканских стран помимо перехода к демократическим режимам осуществляют постимперский переход, отход от югославского проекта государственности. Югославия была достаточно «мягкой» империей, что способствовало сравнительно быстрому ее распаду. Но этот имперский проект был, в свою очередь, ответом на распад османского и австро-венгерского имперского проектов, так что большое число недемократических институциональных практик имеет давнюю историю. Именно с этим связаны такие явления в странах Юго-Восточной Европы как активное политическое мифотворчество, отсутствие культуры компромисса (в том числе, в рамках работы парламентов), поиски «сильной руки» и воспроизводство анклавной политической структуры общества.

Литература:

1. Водолазов Г.Г. Реальный гуманизм как идеология современности // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2015. № 13.
2. Лошкарёв И.Д. Эволюция понятия «диаспора» в политической науке // Этносоциум и межнациональная культура. 2017. № 4 (106).
3. Минеев А.П. К вопросу о политической инокультурности российских регионов // Актуальные проблемы Европы. 2015. № 1.
4. Пономарева Е.Г. Социально-политические размежевания и развитие партийных систем на постъюгославском пространстве // Политическая наука. 2004. № 4.
5. Coccozzelli F. Between Democratisation and Democratic Consolidation: The Long Path to Democracy in Kosovo // Perspectives on European Politics and Society. 2013. № 14 (1).
6. Democratic Resistance to Authoritarian Trends in Europe Today: legacies, framing and action. 2017 Annual Conference of the Serbian Political Science Association. Abstracts. Belgrade: SPSA, 2017.
7. Engelbrekt K. Unfinished Democracy: Political Transformation in Post-Communist Southeastern Europe. Problems of Post-Communism. 1997. № 44(6).
8. Grimm S., Mathis O.L. Stability First, Development Second, Democracy Third: The European Union's Policy towards the Post-Conflict Western Balkans, 1991–2010 // Europe-Asia Studies. 2015. № 67(6).
9. Holmes L. Postcommunist Transitions and Corruption: Mapping Patterns // Social Research. 2013. Vol. 80. № 4.

10. Lindstrom N. Between Europe and the Balkans: Mapping Slovenia and Croatia's "Return to Europe" in the 1990s // *Dialectical Anthropology*. 2003. Vol. 27. No. 3/4.
11. Marcic S. Informal Institutions in the Western Balkans: An Obstacle to Democratic Consolidation // *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. 2015. Vol. 17. № 1.
12. Teqja E. Western Balkans, the long way of integration: Albania's perception about the process // *Journal of Global Faultlines*. 2014. Vol. 2. № 1.

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда – Министерства образования и науки Монголии (МОНМ), проект №15-23-03003 а (м).

AUTHORITARIAN REVIVAL IN SOUTH EASTERN EUROPE: ORIGINS AND TRENDS

Introduction. *The democratic transition theory assures us that the inevitable result of regime transformations is the transition to democracy. However, one of the most important political tendencies of our time is a certain strengthening of authoritarian elements in the political regimes of the world. This trend is not global so far, but it is important to understand how local specificity affects the processes of democratization. The article considers regime transformations using the evidence of the countries of South-Eastern Europe.*

Materials and methods: *The theoretical and methodological basis of the research is the neo-institutional approach, which makes it possible to assess the interaction and interweaving of formal and informal "rules of the game". The authors turn to comparative and historical-descriptive methods to analyze the problems of democracy in the Balkans. The given methods also allow the authors to present a qualitative analysis of the statistical data of the countries in question, to reveal the structural elements of regime transformations.*

Research Result. *The authors have identified several factors that contribute to the strengthening of authoritarian regime practices in the countries of South-Eastern Europe. This is the devaluation of parliamentary institutions, the politicization of ethnicity, the demographic stratification of groups that are key to the long-term stability of political regimes. In addition to internal obstacles to the democratization of the regimes of the given countries, there are also external factors, such as the negative impact of the European integration processes, which implies the priority of the stability of regimes over*

their democratization. The situation of consolidation of democratic regimes being hampered by internal and external factors is not something exceptional, nor should the significance of the given factors of securing authoritarian political practices be underestimated either.

Discussions and conclusions. *The identified factors of strengthening authoritarianism in the countries of South-Eastern Europe cannot be explained only with the help of theories of political regimes, since external players are involved in the process of regime transformations. The identification of the reasons for what is happening in the analyzed countries is probably connected not only with the regime, but also with the regional post-imperial transformations. It is the post-imperial heritage that determines in the given countries multicultural and multiethnic relations, the increased role of violence in the self-identification process, as well as a specific demand for a "strong hand".*

Tatiana V. Yarovova,
PhD (Pedagogic Sciences), Associate Professor, Deputy Head, Faculty of Administration and Politics; Tenured Associate Professor, Department of Regional Management and Nationalities Policy, MGIMO-University under the MFA of Russia (Odintsovo Branch)

Tatiana N. Litvinova,
Doctor of Science (Political Sciences), Associate Professor; Tenured Associate Professor, Department of Regional Management and Nationalities Policy, MGIMO-University under the MFA of Russia (Odintsovo Branch)

Ключевые слова:

демократический транзит, авторитаризм, Балканы, политические трансформации

Keywords:

democratic transition, authoritarianism, the Balkans, political transformation

References:

1. Vodolazov G.G., 2015. Real'nyj gumanizm kak ideologija sovremennosti [Real humanism as the ideology for modern times]. *Vestnik Rossijskogo gosudarstvennogo humanitarnogo universiteta [Review of Russian state humanitarian university]*. № 13.
2. Loshkariov I.D., 2017. Jevoljucija ponjatija «diaspora» v politicheskoj nauke [Evolution of notion "diaspora" in political science]. *Jetnosocium i mezhnacional'naja kul'tura [Ethnosocium and intra-national culture]*. № 4 (106).
3. Mineev A.P., 2015. K voprosu o politicheskoj inokul'turnosti rossijskih regionov [On the issue of political cultural otherness of Russian regions]. *Aktual'nye problemy Evropy [Actual problems of Europe]*. № 1.
4. Ponomareva E.G., 2004. Social'no-politicheskie razmezhevanija i razvitie partijnyh sistem na post-jugoslavskom prostranstve [Social and political division and party system development in post-Yugoslav space]. *Politicheskaja nauka [Political science]*. № 4.
5. Cocozzelli F., 2013. Between Democratisation and Democratic Consolidation: The Long Path to Democracy in Kosovo. *Perspectives on European Politics and Society*. №14 (1).
6. *Democratic Resistance to Authoritarian Trends in Europe Today: legacies, framing and action*. 2017 Annual Conference of the Serbian Political Science Association. Abstracts. Belgrade: SPSA, 2017.
7. Engelbrekt K., 1997. Unfinished Democracy: Political Transformation in Post-Communist Southeastern Europe. *Problems of Post-Communism*. № 44(6).
8. Grimm S., Mathis O.L., 2015. Stability First, Development Second, Democracy Third: The European Union's Policy towards the Post-Conflict Western Balkans, 1991–2010. *Europe-Asia Studies*. № 67(6).
9. Holmes L., 2013. Postcommunist Transitions and Corruption: Mapping Patterns. *Social Research*. Vol. 80. № 4.
10. Lindstrom N., 2003. Between Europe and the Balkans: Mapping Slovenia and Croatia's "Return to Europe" in the 1990s. *Dialectical Anthropology*. Vol. 27. No. 3/4.
11. Marcic S., 2015. Informal Institutions in the Western Balkans: An Obstacle to Democratic Consolidation. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. Vol. 17. № 1.
12. Teqja E., 2014. Western Balkans, the long way of integration: Albania's perception about the process. *Journal of Global Faultlines*. Vol. 2. № 1.

The article was prepared with the financial support of the Russian Humanitarian Scientific Foundation - the Ministry of Education and Science of Mongolia (MONM), project No. 15-23-03003 a (m).

СБЕРЕЖЕНИЕ СОВЕТСКИХ ПАМЯТНИКОВ КАК ПРОБЛЕМА РЕКОНСТРУКЦИИ ПОБЕДЫ СССР ВО ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЕ В ПАРАДИГМЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИСТОРИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Александр Ужанов*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-103-115



Введение. Исследование проблемы поиска и легитимации нестандартных мер по сохранению советских воинских захоронений Второй мировой войны в европейских странах не теряет своей актуальности. Данная проблема вызвана исторической политикой, которую с недавнего времени стал проводить ряд европейских государств, в том числе с целью пересмотра отношения наций к местам памяти, символизирующим подвиги и победные события Красной Армии при освобождении Европы от немецко-фашистских захватчиков.

Материалы и методы. В ходе исследования использовались следующие методы: сравнительного анализа, системный метод, метод логического анализа, метод анализа документов, контент-анализ СМИ.

Результаты исследования. В качестве оптимальной меры, которая может объединить страны антигитлеровской коалиции, автором предлагается программа реконструкции победы СССР во Второй мировой войне. Программа включает в себя воссоздание основных фронтовых операций, форсирования рек, освобождения городов и сел, описание подвигов, за которые советские воины были удостоены звания Героя Советского Союза.

Обсуждение и заключение. Опираясь на вульгарную теорию «двух оккупаций» (фашистской и советской) и на специально созданные с целью политизации истории структуры (те же Институты национальной памяти Польши, Украины), нынешние правящие элиты ряда европейских государств под патронажем США стали преследовать под знаменем антикоммунизма на своей территории памятники и монументы с символикой СССР. Как будто и не было прихода к власти в Германии в 30-х годах прошлого века замешанного на расизме, ксенофобии и шовинизме национал-социализма. Демонстрируется полное пренебрежение приговора Нюрнбергского трибунала 1945-1946 гг.

* Александр Ужанов, директор Института социальной памяти, кандидат социологических наук, доцент МГИМО, член-корреспондент Академии военных наук. e-mail: uzhanov@mail.ru.

Введение

*Война не закончена до тех пор,
пока не похоронен последний погибший
солдат.*

А.В. Суворов

Через три года человечество с неистовой силой вновь вспомнит о Второй мировой войне, сопоставит Великую Победу над фашизмом с понесенными жертвами и ужаснется, как много их у стран расправшегося СССР и как мало сделано для её, войны, окончательного завершения. В том сакральном и мемориальном смысле, который содержится в позиции А.В. Суворова, вынесенной в качестве эпиграфа к статье.

Вспору в полный голос заявить всему миру, особенно той его ополчившейся против России части, что Победителей не судят! Эти золотые слова произнесены российской императрицей Екатериной II в защиту Александра Васильевича Суворова, с которого власть предержащие через суд пытались взыскать за то, что он предпринял в 1773 году вопреки приказу главнокомандующего Румянцева штурм турецкой крепости Туртукай. Ну как тут не прибегнуть к банальному парафразу - история повторяется. Взаправду, но только с одной чудовищной разницей - нынче судят уже и мертвых.

Опираясь на вульгарную теорию «двух оккупаций» (фашистской и советской) и на специально созданные с целью политизации истории структуры (те же Институты национальной памяти Польши, Украины), нынешние правящие элиты ряда европейских государств под патронажем США стали преследовать под знаменем антикоммунизма на своей территории памятники и монументы с символикой СССР. Как будто и не было прихода к власти в Германии в 30-х годах прошлого века, замешанного на расизме, ксенофобии и шовинизме национал-социализма. Демонстрируется полное пренебрежение приговора Нюрнбергского трибунала 1945-1946 гг.

Вместо признательности и благодарности современной России и другим постсоветским республикам за Победу над Фашистской Германией в «цивилизованной» Европе с помощью США под прикрытием политики противодействия коммунистической идеологии и её символике развернута и на протяжении последнего десятилетия ведется беспрецедентно-наступательная атака на артефакты решающей роли СССР в победном завершении Второй мировой войны. Наряду с дискредитацией памятных мест героических подвигов и разрушением памятников

ушедшим в мир иной советским людям (военачальникам, командирам и бойцам) - тем, кто ценой собственной жизни обеспечил нынешнюю европейскую и глобальную безопасность, в международном сообществе раскрывается опаснейший тренд по возрождению нацизма и расовой дискриминации. Легко обнаруживаемая связь первого со вторым для широкой общественности не столь очевидна, и это не может не вызывать тревогу.

В нашей коллективной защите в Европе нуждаются 4300 воинских мемориалов, в которых захоронено более 2 млн, в том числе:

- в Венгрии - 940 захоронений (около 75 тыс. человек),
- в Германии - 907 захоронений (около 603 тыс. человек),
- в Польше - 583 захоронения (1,6 млн человек),
- в Чехии и Словакии - 659 захоронений (около 85 тыс. человек),
- в Румынии - 162 захоронения (50 тыс. человек),
- в Финляндии - 89 захоронений (около 13 тыс. человек),
- в Норвегии - 62 захоронения (12,3 тыс. человек),
- в Югославии - 14 воинских захоронений (10,7 тыс. человек).

По данным Управления Министерства обороны РФ, на 1 февраля 2015 года было паспортизировано 11 тысяч 862 захоронения (разумеется, с учетом территорий России и стран СНГ), в которых упокоен прах 4 млн 43 тысяч 293 погибших. И только пятая часть (807 тысяч 292 чел.) погибших была опознана перед захоронением! Соответственно, в силу гуманитарно-правовых соображений и по законам общечеловеческой морали требуется идентификация личности трех миллионов 236 тысяч погибших во Второй мировой войне соотечественников. Как видно, до ментального завершения Второй мировой войны дистанция колоссальная!

Вместо консолидации стран антигитлеровской коалиции и сочувствующих обществ в мемориальной сфере мы наблюдаем, как отдельные союзники СССР предлагают в рамках объявленной ими под вымышленными предлогами декоммунизации фактически расправиться со значительной частью советских памятников и памятных мест.

Декоммунизация, как теоретическая и практическая деятельность (см. Википедия), направлена на отказ от коммунистических идеалов, на устранение коммунистической идеологии из всех сфер жизни общества, включая и мировоззрение. Она нацелена в

ряде европейских стран, которые освободил от фашистов СССР, на уничтожение советской символики (например, Красная звезда, Серп и Молот и пр.), на чистку библиотек и музеев, переименование улиц, площадей, учреждений.

В результате эскалации переоценки героического советского и европейского прошлого в современном гражданском обществе, причем не только в России, возникло и нарастает социальное напряжение, сформирован запрос на осознание ответственности политиков, ученых, юристов комплексно осмыслить возникшую драматическую ситуацию, в том числе с привлечением международного гуманитарного права и социальной памяти. В данной статье делается попытка не только обозначить собственное видение в разрешении данной проблемы, но и предложить в качестве адекватной системной меры программу актуализации социальной памяти через реконструкцию правдивой картины Второй мировой войны, воссоздание исторически значимых военных событий, предание широкой гласности фактов массового героизма, проявленного народами СССР при освобождении Европы от немецко-фашистских захватчиков.

Для решения поставленной задачи представляется ценным воспользоваться результатами социологического опроса, проведенного интернет-порталом «Закона» 18 декабря 2017 года на предмет восприятия в российском обществе событий в Польше и других странах в части демонтажа памятников советским воинам. Всего исследованием было охвачено 850 человек.

57% респондентов (505 человек) предложили потребовать соблюдения межправительственных соглашений по уходу за воинскими захоронениями и памятниками советских воинов. Каждый четвертый (24,63%, 218 человек) высказался радикально – за перенос и установку памятников на территории России. 12,09% (107 человек) выступили за введение симметричных экономических санкций на основании закона, принятого Госдумой после ситуации с демонтажем Бронзового солдата в Эстонии в 2007 году. 65,21% (55 человек) – сторонники благоустройства спорных объектов за рубежом на средства российского бюджета.

Несмотря на, казалось бы, юридически полную проработанность вопроса об охране воинских захоронений, государствам-субъектам проведения так называемой «исторической политики» удастся без последствий пренебрегать сегодня международным пра-

вом и межгосударственными договорами. Развязан политический вандализм, а сопровождающие его демагогия и риторика вышли за пределы границ разумного. Налицо недееспособность основного международно-правового акта, регламентирующего охрану воинских памятников и кладбищ, - Женевской конвенции ООН 1949 г. «О защите жертв войны». Не работают Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него 1948 г. и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г. Игнорируются две европейские конвенции – Культурная 1954 г. и «Об охране археологического наследия» 1969 г. Попра-на международная норма, трактующая «память о погибших в войне», как не имеющую «отношения к характеру этой войны». Как следствие – непоправимое с точки зрения гуманизма действие по размещению на одних весах фашизма и советской идеологии, а также возложение на мертвых вины за их принадлежность к советскому общественному строю, что само по себе противостоит естественному, аполитично, бездуховно.

Как следует из официального заявления МИД РФ от 23.11.2017 года, «обстановка вокруг нашего мемориального наследия в Польше, несмотря на неоднократные призывы к властям этой страны одуматься и прекратить «войну с памятниками», остается крайне неблагоприятной. С подачи официальной Варшавы продолжается перекройка исторического и архитектурного ландшафта с целью стереть из общественного пространства и памяти поляков объективное представление о событиях Второй мировой войны. Такое положение вещей побуждает муниципальные власти принимать решения о сносе монументов, стимулирует местных вандалов к соответствующим действиям».

К дестабилизирующим в последнее время ситуацию эпизодам в Польше можно отнести следующие: намерение администрации г.Старгарда (Западно-поморское воеводство) демонтировать памятник Победы, установленный в благодарность Красной Армии за ее вклад в разгром фашизма и освобождение польской земли от гитлеровской оккупации; осквернение вандалами памятника советским и польским десантникам в гмине Любаш (Великопольское воеводство); частичный демонтаж монумента, установленного в г. Замостье (Люблинское воеводство) в память о двадцати тысячах советских военнопленных, убитых гитлеровцами в ноябре 1941 года на территории концлагеря Королювка; осквернение ван-

далами памятника в населенном пункте Сарница, установленного на месте героической гибели советских разведчиков, выполнявших боевое задание при освобождении Польши от гитлеровских оккупантов. Сюда же можно отнести попытку демонтировать памятник командиру «Молодой гвардии» (подпольной комсомольской организации в шахтерском Краснодоне Луганской области в 1942-1943 гг.) в городе Глогуве Жешувского воеводства. Данное обстоятельство вызывает особое беспокойство автора как инициатора и организатора народного патриотического движения за присвоение И.В. Туркеничу, помощнику начальника политотдела 99 Житомирской стрелковой дивизии по работе среди комсомольцев I Украинского фронта, посмертно звания Героя Советского Союза (Указ Президента СССР от 05.05.1990г.).

Так что же это за феномен такой убийственный - «война с памятниками»? Не мудрствуя лукаво можно утверждать, что эта специфическая и преступная технология пущена в ход для эрозии правдивой памяти о Второй мировой войне, дискредитации образа Красной Армии как армии-освободительницы, подавления в европейских обществах симпатий к России как стране, успешно возглавлявшей антигитлеровскую коалицию.

Почему такое стало возможным? Для ответа на этот вопрос следует воспользоваться результатами исследований в области исторической памяти Мориса Хальбвакса, Пьера Нора, Яна и Алейда Ассмана, Ж.Ле Гоффа, Б.Гене, П. Хаттона и других ученых. В соответствии с концепцией мест памяти (*фр. lieu de memoire*) начала 80-х годов XX века французского ученого П.Нора «местами памяти могут стать люди, события, предметы, здания, книги, песни или географические точки, которые окружены символической аурой. То есть их главная роль – символическая. Важной характеристикой мест памяти, – по мнению Нора, – является то, что они могут нести разные значения и что это значение может меняться».

«Значение, которое сообщество ассоциирует с определенными местами памяти, – утверждает П. Нора, – не обязательно остается неизменным в течение истории... На периферии независимость новых наций вторглась в историческое время обществ, уже разбуженных от своего антологического сна колониальным насилием. И этот же самый порыв вызвал внутреннюю деколонизацию всех малых народов, групп, семей, всех тех, кто обладал сильным капиталом памяти и слабым капиталом истории».

Концептуальный спор о памятниках истории позволил вырваться наружу опасной социальной идее о самой возможности смены «мест памяти» для конкретной нации и международного сообщества. Провозглашен конец обществ-памятей, как и всех тех, кто осуществлял и гарантировал сохранение и передачу ценностей (объявление в несостоятельности церкви, школы, семьи, государства...), сделан вывод о конце идеологий-памятей. Становится очевидной угроза смешения чувств в отношении погибших за правое дело и введения неокрепших умов во искушение «а было ли дело правым?». Если память помещает воспоминание в священное, то история его оттуда изгоняет, делая прозаическим. М. Хальбвакс, например, утверждал, что существует столько же памятней, сколько и социальных групп: память по своей природе множественна и неделима, коллективна и индивидуальна. История же принадлежит всем и никому, что делает универсальность ее призванием.

В работе П. Нора «Проблематика мест памяти» констатируется тенденция исчезновения памяти социальных групп. Память, по мнению Нора, исчезла потому, что исчезли сами эти группы – носители коллективной памяти (например, крестьянство). Вот, собственно, и есть первопричинное место: исчезнет (не обязательно естественным образом) носитель памяти и можно «место памяти» и само событие передавать истории – она, дескать, довершит процесс восхождения на высшую ступень самосознания и обеспечит нации не только идентичность, но и освобождение от предрассудков прошлого и, что самое опасное, от ответственности за преступления предшественников или от обязательств помнить и быть благодарными.

«С исчезновением эволюционирующих, живых социальных групп, – пишет П. Нора, – история искореняет память». Таким образом, чтобы обеспечить искомый результат – «обрыв связи идентичности», нужна фактически расправа с идеологией, ее носителями и символами. Вот эту-то работу могильщика и призвана осуществить «историческая политика» – инновационный новомод, нацеленный на подмену истинной истории сфальсифицированной или односторонней, линейной, неадекватной и несправедливой. Теперь становится понятно, почему первичная цель исследовательского исторического проекта Пьера Нора «Памятные места» (который продолжался с 1984 по 1992 годы с участием 130 ученых, обобщен в 7 томах) – «вернуть память под контроль историков в условиях,

когда прошлое становится непредсказуемым», была заменена на цель иную, более радикальную - «скорректировать память», «изменить память», «освободиться от символов прошлого».

В начале 80-х годов XX века по инициативе Германии и Польши произошла институализация концепции **исторической политики**, которая изначально понималась как некий набор приёмов и методов для утверждения определённых интерпретаций исторических событий в качестве доминирующих. Разумеется, это под силу только находящимся у власти политическим силам, причем с использованием административных и финансовых ресурсов государства. Историческая политика методологически держится на исторической, но не на социальной памяти, поскольку первая, в отличие от второй, есть нечто иное, как субъективно-волюнтаристская, с позиций правящего класса, трактовка прошлого. Тот же Морис Хальбвакс считал термин «историческая память» не корректным, так как в нём соединяют то, что противоположно по своей природе. История хранит, как считается, наиболее важные факты, но способ выбора того, что важно, имеет отношение скорее к предвзятости. «Соединение фактов истории, - рассуждал Хальбвакс, - скорее представляет собой механический агрегат периодов, эрудицию меньшинства. История обычно начинается в тот момент, когда заканчивается традиция, когда затухает или распадается социальная память».

Производный от исторической памяти термин «историческая политика» (в переводе на немецкий - «geschichtspolitik») появился в Германии в начале 1986-1987-х годах (практически с началом перестройки в СССР) в ходе так называемого «спора историков» о причинах возникновения нацизма и о Второй мировой войне, который стал ответом на запрос руководства Германии осуществить «морально-политический поворот» в вопросе о «немецком патриотизме», не сводя его исключительно к признанию немецким народом собственной вины за преступления Третьего рейха.

Что касается последней идеологической установки, то она была сформирована и транслировалась в немецком социуме в 1960-1970-х годах во время пребывания у власти в ФРГ социал-демократов. А вот собственно историческая политика и ее последствия вызваны к жизни уже деятельностью Христианско-демократического союза, из среды которого на пост канцлера Германии был выдвинут Гельмут Коль - не только ре-

форматор, объединивший Германию, но и предвестник разрушения Советского Союза и ликвидации биполярного мира.

В начале XXI века историческая политика, как способ утверждения «здорового патриотизма» и противостояния «искажениям» польской истории внутри страны и за рубежом, Польшей была позаимствована именно в Германии. Начиная с 2004 года, «*polityka historyczna*» (польск.) уже вошла в обиход и стала поддерживаться широкой общественностью. К концу первого десятилетия XXI века мода на термин распространилась в других странах Восточной Европы (в первую очередь, в бывших прибалтийских советских республиках и на Украине). По заказу национальных элит местные исследователи стали активно применять дефиницию для описания процессов и практических приёмов в политике посткоммунистических государств Восточной Европы.

Строго говоря, демонтаж советских военных мемориалов в Украине и Прибалтике начался сразу же после уничтожения СССР. Первый десант вандалов высадился в Западной Украине. Именно там оккупировавшие Львовский областной совет потомки бандеровцев приняли решение демонтировать во Львове Холм Славы и Монумент Победы. Тогда же, в 1992 году, во Львове и Ровно были демонтированы памятники легендарному советскому разведчику Николаю Ивановичу Кузнецову (погиб 9.03.1944 года в бою с бандеровцами в селе Боратин Бродовского района Львовской области). Вандалы неоднократно пытались осквернить эту могилу, что вынудило активистов инициативной группы на родине советского патриота в Свердловской области к 2007 году провести подготовительную работу, необходимую для перемещения останков Н.И. Кузнецова в Россию (родился в селе Зырянка Талицкого района). Но МИД РФ правомерно отказал тогда в осуществлении переноса праха Героя Советского Союза Кузнецова в Россию, дабы не создавать прецедент и не потворствовать джинну беспамятства.

На этом провокации в Украине не прекратились, а с 2015 года после внесения Николая Кузнецова в «Список лиц, подпадающих под Закон «О декоммунизации», значительно участились. 21 августа 2017 года неизвестные похитили с надгробной плиты на могиле Н.И. Кузнецова металлические буквы и цифры. Примечательно, что за пять суток до этого преступления в Полтаве был облит краской бюст другого национального героя - командующего 1-м Украинским фронтом ге-

нерала Николая Федоровича Ватутина (убит в феврале 1944 года в Ровенской области членами националистической украинской организации УПА; в июне 2017 года проспект его имени переименован в Киеве в честь лидера УПА Романа Шухевича). Как видно, акции осмысленные и четко скоординированные.

Анализируя польское и других стран национальные законодательства в мемориальной сфере, можно говорить уверенно об их самодостаточности в деле сохранения за рубежом общих святынь народов России и Содружества Независимых государств. Например, статья 2 Закона Польской Республики от 28 марта 1933 года «О военных могилах и кладбищах» гласит: «Военные могилы, невзирая на национальность и вероисповедание лиц, захороненных в них, а также войсковые части, к которым принадлежали указанные лица, должны быть окружены заботой, пользоваться достойным уважением, соответствующим такого рода местам».

Статьей 17.1 Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве от 22 мая 1992 года предусмотрено, что «кладбища, захоронения, памятники и иные мемориальные места, являющиеся объектом уважения и памяти граждан одной из Сторон как военные, так и гражданские, находящиеся в настоящее время или создаваемые по взаимной договоренности в будущем на территории другой Стороны, будут сохраняться, содержаться, находиться под защитой закона в соответствии с международными нормами и стандартами, а также национальными и религиозными обычаями». Последний акцент особенно важен для повышения роли духовенства в сохранении памятников и мест памяти в нынешних географии и прежней конфигурации.

Тем не менее, с молчаливого согласия польских священнослужителей и вопреки безупречному правовому статусу советских памятников и памятных мест в Польше, президент этой страны Анджей Дуда 21 июля 2017 подписал поправки к закону о запрете пропаганды коммунизма или иного тоталитарного строя, которые вступили в силу 21 октября 2017 года и направлены на ликвидацию советского мемориального наследия. Предусмотрено, в частности, в течение года, до 21 октября 2018 года, устранить из публичного пространства все памятники, памятные таблицы и иные подобные объекты, «пропагандирующие коммунизм». При этом в законе нет прямого указания на памятники советским воинам, но из высказываний польских

парламентариев, пояснительных материалов к закону, заявлений представителей Института национальной памяти Польши совершенно определенно следует, что эти памятники рассматриваются, как «пропагандирующие коммунизм» объекты и подлежат сносу.

По собственным подсчетам Института национальной памяти Польши (он же Главная комиссия по расследованию преступлений против польского народа, созданная 18.12.1998 г.), данный закон коснется более чем 450 памятников по всей стране, 230 из которых - это памятники воинам Красной армии. Примечательно, что из госбюджета на эту цель выделено 5 миллионов злотых (около 1,4 млн. долларов США).

О причине развязанной в Польше «войны с памятниками» говорится в заявлении специалиста Бюро по увековечению борьбы и мученичества Института национальной памяти Польши Даниела Марковского, предоставленном 21.10.2017г. РИА-Новости. «С одной стороны, мы не подвергаем сомнению то, что Красная армия освободила Польшу от оккупации немецких фашистов. Это, конечно, мнение, соответствующее правде. (А.У. - известно, что при освобождении Польши погибли свыше 600 тысяч советских воинов. Фашистами также было убито в концлагерях около 700 тысяч советских военнопленных). Но, конечно, с другой стороны, за этим освобождением не последовало возвращения Польше независимости, потому что позже началась оккупация советская, началось правление коммунистического режима, террора. И мы трактуем этот период как де-факто очередную оккупацию».

А ведь в 2003 году Секретарь Совета охраны памяти борьбы и мученичества Республики Польша А.Пшевосьник утверждал, что «времена, когда во взаимоотношениях между польским и российским народами пролитую кровь солдат пытались использовать для решения задач текущей политики, отошли в прошлое... Кладбища, где погибшие нашли место своего упокоения (не только поляки, но также немцы, русские, украинцы, австрийцы, венгры, словаки, чехи, англичане, итальянцы, французы, бельгийцы, даже сербы и турки), являются своего рода особым измерением неделимого равенства и терпимости, а также боли, которая часто сопровождает нас при утрате близких. Наша обязанность – хранить и оберегать эти памятные места». Государственный чиновник при этом отмечал, что «среди многочисленных воинских захоронений самую многочисленную группу составляют кладбища солдат и офицеров Красной

Армии, погибших в годы последней мировой войны... Их прах навсегда остался на многочисленных кладбищах, где часто можно встретить лишь надписи о десятках тысяч безымянных солдат. Все эти захоронения находятся под опекой Польского государства, руководства местных органов самоуправления, а также общественности и являют собой неотъемлемую часть истории данного региона и исторической памяти поляков...».

По оценке Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова во время выступления в Совете Федерации 15.12.2017 года, «исторический Запад пытается воспрепятствовать естественному процессу становления нового, более справедливого и демократического полицентричного мироустройства. К несогласным применяется широкий набор репрессалий, включая шантаж, введение односторонних и принудительных мер, прямое вмешательство во внутренние дела... Мы будем добиваться, чтобы не только в Польше, но и везде, где есть памятники героям, освободившим Европу, они уважались и охранялись».

Тщетно рассчитывать, что можно защитить правовыми средствами советские памятники и места памяти. В этом убеждаешься всякий раз, когда анализируешь поведение США при голосовании несколько лет подряд в Генеральной ассамблее ООН Резолюции «Борьба с героизацией нацизма, неонацизмом и другими видами практики, которые способствуют эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости».

17 ноября 2017 года Третий Комитет Генеральной ассамблеи ООН в очередной раз принял данную Резолюцию, предложенную Россией, отклонив требования США, пытавшихся существенно изменить текст. В документе подчеркнуто беспокойство России по поводу активизировавшейся в последнее время героизации нацизма, а также глубокая озабоченность относительно участвующих действий, направленных на осквернение или разрушение памятников, воздвигнутых в память о тех, кто боролся против нацизма в годы Второй мировой войны. Резолюцию поддержали 133 страны, в том числе Китай, Египет, Индия, Израиль, Казахстан, Армения, Азербайджан, Сербия и большинство стран Латинской Америки. Против проголосовали США и Украина (как и в предыдущие годы). Среди воздержавшихся – Польша, Германия, Франция, всего 49 стран. Впоследствии, 19.12.2017, на пленарном заседании 72-й сессии Генассамблеи ООН по инициативе делегации РФ Резолюция была принята.

Актуальность поднимаемых в ней вопросов продолжает возрастать для ряда стран, в которых прославляются нацистское движение и бывшие legionеры «Ваффен-СС» - организации, признанной преступной решением Нюрнбергского трибунала, и возводятся в ранг национальных героев те, кто сотрудничал с нацистами.

Аналогичные резолюции были приняты Генеральными Ассамблеями ООН в 2016, 2015, 2014 и 2013 годах, но против них всякий раз выступали США.

В декабре 2009 года за аналогичную Резолюцию проголосовали 127 делегаций, воздержались 54 (в том числе согласованно все страны Евросоюза), жестко против выступили только США. Американский представитель тогда выразил сожаление, но заметил, что по мнению США, резолюция ООН ставит под сомнение *принцип свободы выражения* мнений. Крайнее иезуитство и антигуманный цинизм американской позиции заключается в провозглашении примата свободы мнения над свободой жизни как таковой! Ибо по мнению простых поляков, украинцев, эстонцев, чьи элиты объявили «крестовый поход на советскую освободительную миссию 1943-1945 гг.», Советский Союз и его Красная Армия принесли странам Европы, оккупированным немецко-фашистскими войсками, право жить на своей Земле. Какая из свобод важнее - вопрос риторический для нормальных людей, только не тех, чьи силуэты просматриваются за ширмой «исторической политики».

Исходя из сложившейся данности о невозможности защитить прах соотечественников в Европе в опоре на международное право и специально принятые двусторонние юридические акты, остается лишь одно - принять навязанные России правила и также заняться исторической политикой, только не для фальсификации истории и памяти, а напротив, для их капитализации и превращения в достояние широкой общественности. Предлагается полномасштабная реконструкция Второй мировой войны – с демонстрацией на основе документов, в том числе в виде фото- и кино-хроники, правды о геноциде европейских народов, польского, в частности.

«Если бы не Победа советского народа в Великой Отечественной войне, если бы не жертвы этих 600 тыс., - заявил Посол России в Польше Сергей Андреев в интервью телеканалу RT 4.11.2017г., - сегодня не было бы Польши ни социалистической, ни капиталистической – вообще никакой, да и поляков как народа на этой земле не было бы, потому что планы Третьего рейха насчет Польши

хорошо известны. В соответствии с генеральным планом «Ост» территория Польши подлежала тотальной германской колонизации, поляки как народ частично – уничтожению в лагерях смерти, частично – выселению куда-нибудь на восток, частично – превращению в бесправную рабочую силу».

Требуется максимально исторически достоверный «слепок» с реальных событий, произошедших в конкретное время на конкретном участке фронта в 1943-1945 годах, которым в предстоящие три года исполняется 75 лет. Должны быть реконструированы не только форма, вооружение, предметы экипировки, снаряжение, но и предметы быта, тактические знаки, дорожные указатели, пропагандистские материалы и прочие предметы, находившиеся у противоборствующих сторон. Но самое главное, должны быть реконструированы факты самопожертвования советских воинов на европейской земле, предъявлены ныне живущим массовый героизм, духовное подвижничество. Здесь, как нигде в ином измерении, востребована идея президента РФ В.В.Путина о создании общенародного фронта в масштабе Европейского союза, всего мира. Важнейшей задачей является демонстрация состава воюющих коалиций, внесенного разными народами вклада как в распространение фашизма, так и в его капитуляцию и полное уничтожение, а также в происходящее на наших глазах его возрождение.

Центрами реконструируемых эпизодов битв и сражений за города и села должны стать местные администрации – именно те структуры, которым по законам о декоммунизации и предписано вершить суд истории – демонтировать эпохальные памятники героям-освободителям. Именно поэтому основной вектор породнения территорий и всей реконструкционной работы должен пролегать через села и города, охваченные пожаром Второй мировой войны.

В основу данной работы методологически можно было бы положить авторскую идею и концепцию о Международной эстафете памяти и благодарности «Родина подвига – Родине героя», разработанные в 2010 году Институтом социальной памяти Академии военных наук и поддержанной энергетической компанией ОАО «Холдинг МРСК» и Добровольным обществом содействия армии, авиации и флоту. Данное предложение при поддержке президента Академии военных наук, доктора исторических наук М.А. Гареева было внесено в Оргкомитет «Победа» и на рассмотрение президента РФ В.В.Путина. К сожалению, проект остался без государствен-

ной поддержки и широкомасштабной реализации.

Предлагается вновь рассмотреть концептуальный замысел выстраивания братских уз в стиле народной дипломатии – с целью привлечь внимание мирового сообщества к решающему вкладу стран СНГ (правопреемниц СССР) в разгром фашизма в ходе Второй мировой войны 1941-1945 гг. через всесторонний и комплексный показ примеров массового героизма по всему маршруту освободительной миссии нашей страны (Украина, Белоруссия, Прибалтика, Молдова, Восточная Европа, Центральная Европа).

Стратегический информационный замысел исторической реконструкции – обеспечить окончательное и необратимое закрепление в общественном сознании мирового сообщества четкого представления о решающем вкладе народов СНГ в окончательный и полный разгром гитлеровской Германии, о нанесении именно нашими дедом и отцами несокрушимого удара по самой человеконенавистнической тоталитарной идеологии в истории цивилизации – фашизму, сочетавшему в себе различные элементы национализма, шовинизма, русофобии, расизма, антисемитизма.

Историческая и мемориальная миссия проекта – оживить основные операции по освобождению стран СНГ и Европы от фашистской чумы через раскрытие конкретных героических судеб, сделать их достоянием народов Европы, что особенно важно в плане преемственности и защиты молодых поколений от бациллы беспамятства и инфекции неофашизации сознания.

Биографии Героев Советского Союза и полных Кавалеров ордена Славы должны быть повсеместно превращены в узелки созидательной и спасительной памяти, которые бы связали между собой в единый духовный каркас и двусторонние юридически полноценные договорные отношения признательности, благодарности и взаимной ответственности не только разные народы и этносы, но и различные административные территории по основному принципу: территория Подвига (при освобождении которой совершен героический подвиг) формирует и реализует свою социально-гуманитарную, психологическую и юридическую ответственность перед территорией, являющейся Родиной (местом рождения) Героя Советского Союза и/или полного Кавалера ордена Славы. К данной категории можно было бы приравнять героев стран Восточной и Центральной Европы, совершивших подвиги в рамках

освободительной миссии антигитлеровской коалиции.

Отсюда и социальная миссия – проект позволит с нарастающим итогом, волнами памяти пройти по направлению Россия-Европа, возвышая и всесторонне демонстрируя народам мира беспримерный героизм народов СНГ, конкретные подвиги, приближавшие и сотворившие Великую Победу.

Прочтение конкретных биографий и восстановление полной картины подвигов советских воинов целесообразно в содружестве со странами, где нашли свой последний приют защитники Европы от нацизма, в рамках побратимских отношений, восстановленных или впервые установленных в формате народной дипломатии. Соглашения о побратимстве между территориями юридически и стратегически закрепят конкретные обязательства партнеров и побратимов по увековечению памяти народных героев – в наименованиях географических и топонимических мест подвига, через открытие памятников, обелисков, событийных диорам и музеев, создание кинофильмов, написание очерков и издание книг, а также по укреплению международного сотрудничества, развитию социально-экономических связей между породненными территориями.

Сроки реализации проекта – 2018-2020 гг. Источниковедческая база – судьбы 11 635 Героев Советского Союза и 2642 полных Кавалеров ордена Славы трех степеней. У проекта есть предыстория – к 70-летию Победы в Великой Отечественной войне энергетический холдинг России – ОАО «Холдинг МРСК» (генеральный директор – Н.Н. Шве́ц) в партнерстве с Институтом социальной памяти (директор – А.Е. Ужанов) и ДОССАФ (председатель – С.А. Маев) взялись инициативно осуществить реконструкцию подвигов 100 Героев Советского Союза и полных Кавалеров ордена Славы трех степеней, которые в предвоенные годы трудились в электроэнергетике – монтерами, инженерами, лаборантами, контролерами. Партнерами при подготовке к 70-летию Победы было оформлено несколько побратимств, в том числе: между селом Новый Лиман Воронежской области и селом Раковичи Житомирской области (Украина, место подвига артиллериста, гвардии старшего лейтенанта И.В.Туркенича); между селом Крапивна Тульской области и селом Гостомель Киевской области (Украина, место подвига летчика-истребителя Д.А. Зайцева; между селом Крапивна Тульской области и селом Бачки-Брестовац (Сербия, место подвига летчика И.Н. Алимкина; город

Орел – город Кричев Могилевской области (Белоруссия, место подвига артиллериста старшего сержанта Н.В. Сиротинина); город Курья Алтайского края – город Трубчевск Брянской области (место подвига танкиста старшего сержанта М.Т. Калашникова, удостоен звания Героя России в 2009 году после реконструкции подвига); поселок Колодезный Воронежской области и город Черняховск Калининградской области (место подвига летчика П.С. Новикова).

Стороны-побратимы скрепили свою взаимную ответственность за сохранение и трансляцию из поколения в поколение исторической памяти, укрепление и продолжение национальных культурных и духовных традиций, увековечение конкретных боевых эпизодов, ставших основанием для награждения соотечественников золотой звездой Героя Советского Союза и орденом Славы.

Стартовала международная эстафета памяти и благодарности «Родина Подвига – Родине Героя» 4 мая 2011 года в Тульской области – на малой Родине Героев Советского Союза, летчиков – майора Дмитрия Александровича Зайцева и младшего лейтенанта Ивана Николаевича Алимкина, уроженцев села Крапивна Щекинского района.

Состоялось подписание соглашений о побратимских отношениях и сотрудничестве между главами администраций Муниципальное образование «Крапивенское» Щекинского района Тульской области, поселка Гостомель Киевской области (Украина) и села Бачки-Брестовац общины Оджац автономного края Воеводина (Республика Сербия). Стороны договорились создать экспозиции «Герой Советского Союза Д.А. Зайцев» и «Крапивна – Гостомель: побратимы», «Герой Советского Союза И.Н. Алимкин» и «Крапивна – Бачки-Брестовац: побратимы» в Крапивенском краеведческом музее-филиале Государственного мемориального и природного заповедника «Музей-усадьба Л.Н. Толстого «Ясная Поляна». Запланировано проведение ежегодных спортивных соревнований памяти (легкая атлетика, волейбол, мини-футбол и др.) на призы Героев Советского Союза И.Н. Алимкина и Д.А. Зайцева среди учеников образовательных учреждений муниципального образования Крапивенское Щекинского района, Гостомель Киевской области (Украина) и среди школьников с. Бачки-Брестовац (Республика Сербия). Проведена полная реконструкция памятника на могиле Героя Советского Союза Д.А. Зайцева на Всехсвятском кладбище города Тулы и мемориала памяти Героя Советского Союза И.Н. Алимкина, рас-

положенного в Шекинском районе Тульской области. Администрация Гостомеля взяла на себя обязанность установить памятник в честь легендарного летчика, о котором в украинском селе ничего до этого толком не знали, а сербские друзья обещали активнее пропагандировать воздушный таран, который совершил героический туляк в составе интернационального экипажа в небе Сербии – в Бачки-Брестовац с участием югославского пилота Васа Гайковича.

«Во время освобождения Югославии и прорыва Сремского фронта в Бачки-Брестовце военный аэродром, на котором располагались два полка советской и югославской армии. В одном из боев погиб лейтенант Алимкин. После освобождения страны всех советских воинов из этих мест похоронили в братской могиле. Позже возникла идея перенести в нее и захороненные в Бачке-Брестовце тела Ивана Николаевича Алимкина и Михаила Васильевича Анисимова. Однако жители Бачки-Брестовца не отдали своих героев, которым установили в селе памятник как освободителям. Так Алимкин, Анисимов и Гайкович навсегда остались вместе, как когда-то вместе героически воевали против фашистов», – вспоминает глава администрации Бачки-Брестовац Никола Орлич.

Реконструкции подлежат военные события, позволившие выбить фашистов с территории СССР, а затем со всех ими занятых территорий в Европе. Соответственно должна быть составлена программа стратегического уровня – с указанием фронтовых операций, обозначением основных вех по освобождению населенных пунктов с наименованием воинских частей и описанием подвигов. Например, опорной информацией по реконструкции освобождения Украины от немецко-фашистских захватчиков могла бы быть следующая:

«Освобождение происходило в период с января 1943 года по октябрь 1944 года. Вооруженными Силами СССР в это время на территории Украинской ССР были проведены 15 наступательных операций (11 стратегических и 4 фронтовых). Наиболее значимыми из них являются: Белгородско-Харьковская (3 августа - 23 августа 1943 года), Донбасская операция (13 августа - 22 сентября 1943 года; 14.02.1943 года фашисты были изгнаны из Луганска. В ходе освобождения только этого города погибло за один день (!!!) более 10 тысяч советских солдат – столько же луганчан были угнаны в Германию за семь месяцев оккупации); Битва за Днепр (26 августа - 23 декабря 1943 года), Днепровско-Карпатская

(24 декабря 1943 - 17 апреля 1944 года), Крымская (8 апреля - 12 мая 1944 года), Львовско-Сандомирская (13 июля - 29 августа 1944 года) и Восточно-Карпатская операция, начавшаяся 8 сентября и окончившаяся 28 октября изгнанием последних соединений гитлеровцев с территории Украинской Советской Социалистической Республики».

В историческом профиле каждой бывшей советской республики необходимо сформировать перечень героических подвигов и актуальный список совершивших их лиц.

Реконструируя историю изгнания фашистов с польской земли, следует обратиться к новым документам, недавно рассекреченным Министерством обороны РФ, в которых содержится ранее не известный пласт информации о том, как население этой страны встречало Красную Армию, какая драматическая картина геноцида польского народа была открыта поляками перед армией-освободительницей, как встречало советских воинов духовенство, в какой тональности оно наряду с властями обещало хранить военные захоронения павших смертью храбрых красноармейцев. Перед вами выписка из рассекреченной недавно в Минобороны РФ докладной записки начальника политического управления I Украинского фронта генерал-лейтенанта С. Шатилова «Об отношении католического духовенства к Красной Армии» в адрес военного совета фронта 24.08.1944г.:

«Священник греко-католической церкви Рапчак из местечка Мжигдуг заявил: «Немцы говорили, что они уважают религию, чтят и признают ее. Какие наглецы! В газетах они кричат одно, а делают другое. 1400 священников растерзали и замучили немцы в Краковской области. Я глубоко признателен Красной Армии за изгнание немцев из нашего города».

Во время похорон в городе Лежайске погибшего капитана Красной Армии Никонова собралось много жителей города. Стихийно возник митинг. Многие из присутствовавших на похоронах плакали. Во время похорон местным ксендзом были открыты окна костела и все прохождение похоронной процессии сопровождалось музыкой органа. Могила капитана Никонова население украсило цветами. Ксендз попросил у нашего командования разрешения взять под свой надзор могилу погибшего и заверил, что за свой счет соорудит мраморный памятник погибшему – такой же, какой был сделан из дерева и с той же надписью».

В красноармейской газете «За Родину» 2.11.1944 года, посвященной освобождению

Печенгской области, в передовой статье под названием «Митинг гнева» сообщалось о фактах уничтожения в лесу под Ломжей мирных жителей (в том числе детей) в 1941-1943 годах и о том, как после пересечения Красной Армией польской границы немцы создали команды «сжигателей («бреннеров»», которые под руководством гестаповцев выкапывали и сжигали трупы. «Мученики говорят с нами языком пепла и обугленных костей, - писал военкор Михаил Южанин. - Они говорят одно на всех языках мира «Отомстите!». Представитель польских властей В. Домбковский, обращаясь на митинге-реквиеме к воинам Красной Армии со словами «Дорогие братья!», поведал, что «больше трех лет немцы заливали кровью Ломжу. Летом 1942 года они пригнали в этот лес 2000 мирных жителей и расстреляли. Их убили только за то, что они русские, поляки, евреи». Как свидетельствовали советские военные паталогоанатомы, «большинство черепов имеют огнестрельные повреждения (расстрел в затылок)».

Мобилизуя общественное мнение Европейского Союза в пользу социальной памяти, правды и справедливости в рамках исторической реконструкции подлинных событий Второй мировой войны, есть полный шанс остановить в угоду заказчиков исторической политики чудовищную кампанию по дискредитации мест памяти и девальвации рефлексивно сложившихся человеческих чувств сострадания, признательности и благодарности, на которых держалась и продолжает держаться охранительная миссия по отношению к советским захоронениям и памятникам со стороны освобожденных народов.

В оспаривании историко-политической догматики стоило бы опереться на ряд чрезвычайно важных положений преамбулы Конституции Российской Федерации (*в 2018 году исполняется 25 лет со дня ее принятия*), в том числе о сохранении исторически сложившегося государственного единства, об утверждении гражданского мира и согласия. Как справедливо отмечает Абрамова А.И., «в нашем Отечестве (А.У. – здесь понимается всё постсоветское и постимперское пространство) сильны исторически сложившиеся традиции

верности народа Российскому государству (А.У. – как правопреемнику пра-материнских субстанций - Киевской Руси, Российской империи и СССР), которое выдержало немало суровых испытаний. Это не только имевшие в прошлом место нарушения прав и свобод человека и отступления от принципов демократии, но, прежде всего, героическая защита нашей Родины от ее многочисленных врагов, приходивших к нам с мечом в руках и посягавших на само существование нашей Отчизны, сильной преданностью к ней всех граждан независимо от их национальности. Именно поэтому в преамбуле Конституции РФ выражена мысль о признательности к памяти наших предков, передавших потомкам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость».

А в статье 2 Конституции РФ сформулирована одна из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации – гуманность - «человек, его права и свободы» определены «высшей ценностью», что само по себе является прецедентной частью высшего закона.

Указанные международные акты и ст.2 Конституции РФ исходят из понимания того, что права и свободы человека возникают и существуют не по соизволению государства. Основой прав и свобод является человеческое достоинство. Согласно преамбулам Всеобщей декларации прав человека и Пактов о правах человека, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, их равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. И если человек есть высшая ценность, как сверхценно всё, что составляет память о нем, то следовало бы эту аксиому сделать достоянием всех европейских народов, показав всему миру и достойный пример, и реализуемую ответственность – моральную и юридическую.

*Человек, любящий своих ближних,
Человек, ненавидящий войну –
Должен добить врага,
чтобы вслед за одной войной
Не началась другая! /А.В.Суворов/*

Литература:

1. Абрамова А.И. и др. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996.
2. Нора П. Проблематика мест памяти // Франция-память. СПб., 1999.
3. Пшевозьник А. Наша обязанность – хранить и оберегать памятные места // Вступительное слово в Каталоге захоронений советских воинов, погребенных на территории Республики Польша. Варшава-Москва. 2003.
4. Ужанов А.Е. Управление корневыми смыслами на постсоветском пространстве // Право и управление. XXI век. № 1 (30). 2014.
5. Ужанов А.Е. Боевой путь командира «Молодой гвардии» // Управленческое консультирование. № 1. 2010.
6. Ужанов А.Е. Богатырь Туркенич. Жизнь после смерти // Регионы России. Национальные приоритеты. № 3-4 (62). 2010.
7. Ужанов А.Е. Михаил Калашников. М., 2009.
8. Главная цель – возрождение духовности. Мега-проект «Историческая память как проблема национальной безопасности». Интервью с Ужановым А.Е. // Военно-промышленный курьер. 18.07.2007.
9. Оборонный фактор. Чем глубже историческая память, тем сильнее народ. Интервью с Ужановым А.Е. // Российская газета. 18.12.2008.
10. Родина подвига – Родине героя // Регионы России. Национальные Россия и СССР в войнах XX века. Потери Вооруженных Сил. Статистические исследования. М., 2001.
11. Родина подвига – Родине героя // Красная звезда. 23.06.2011.
12. Sublime goals make life sublime. // Interview with sociologist Alexander Uzhanov, director of the Institute of Social Memory, professor of the Academy of Military Sciences. Military Diplomat. Geopolitics security military-technical cooperation. № 3. 2007.

THE PRESERVATION OF SOVIET MONUMENTS AS AN ISSUE OF RECONSTRUCTION OF THE VICTORY OF THE USSR IN THE SECOND WORLD WAR IN THE PARADIGM OF EUROPEAN HISTORICAL POLICY

Introduction. The study of the problem of searching for and legitimizing non-standard measures for the preservation of Soviet military graves of the Second World War in European countries does not lose its topicality. The given problem is caused by the historical policy, which recently began to be carried out by a number of European states, particularly with the purpose of reviewing the attitude of the nations to places of memory, symbolizing the exploits and victorious events of the Red Army in the liberation of Europe from the Nazi invaders.

Materials and methods. In the course of the research the following methods were used: comparative analysis, system method, logical analysis method, document analysis method.

Results. As an optimal measure, which can unite the countries of the anti-Hitler coalition, the author proposes a program for reconstructing the victory of the USSR in the Second World War. The program includes the reconstruction of the main strategic operations, crossings of rivers, liberation of cities, towns and villages, descriptions of the exploits for

which Soviet soldiers were awarded the title of Hero of the Soviet Union.

Discussion and conclusion. Using the vulgar theory of the “two occupations” (fascist and Soviet) and the agencies specially designed for the politicization of history (the Institutes of the national memory of Poland and Ukraine), the current ruling elites of a number of European states under the patronage of the United States began to remove and demolish monuments and tombs with the symbols of the USSR on their territories under the banner of anti-communism. As if there was no coming to power of National Socialism infused with racism, xenophobia and chauvinism in Germany in the 30s of the last century. The complete neglect of the verdict of the Nuremberg Tribunal of 1945-1946 is demonstrated.

Alexander Uzhanov,
Director of Institute of Social Memory,
Corresponding Member of the Academy of
Military Sciences, PhD in Sociology

Ключевые слова:

сбережение советских памятников, реконструкция Второй мировой войны, историческая политика Польши и Украины, декоммунизация и советская символика, международные конвенции о защите жертв войны, места памяти, институты национальной памяти, оформление побратимских отношений, описание подвигов Героев Советского Союза, породнение территорий

Keywords:

preservation of Soviet monuments, reconstruction of the Second World War, historical politics of Poland and Ukraine, decommunization and Soviet symbols, international conventions on the protection of war victims, places of memory, institutions of national memory, twinning of cities, description of exploits of heroes of the Soviet Union, twinning of territories

References:

1. Abramova A.I. i dr., 1996. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Commentary on Constitution of Russian Federation]. Moscow.
2. Nora P., 1999. Problematika mest pamyati [The problematics of place of memory]. *Frantsiya-pamyat' [France-Memory]*. St. Petersburg.
3. Pshevoz'nik A., 2003. Nasha obyazannost' – khranit' i oberegat' pamyatnye mesta [We have obligation to keep up memorial places of glory]. *Vstupitel'noe slovo v Kataloge zakhoronenii sovetskikh voynov, pogrebennykh na territorii Respubliki Pol'sha [Opening address in Catalogue of burial places of Soviet Soldiers at territory of Poland]*. Varshava-Moskva.
4. Uzhanov A.E., 2014. Upravlenie kornevymi smyslami na postsovetском prostranstve [The root senses management at post-Soviet area]. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 1 (30).
5. Uzhanov A.E., 2010. Boevoi put' komandira «Molodoi gvardii» [Operational record of "Young Guard" commander]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Administrative Consulting]*. № 1.
6. Uzhanov A.E., 2010. Bogatyr' Turkenich. Zhizn' posle smerti [Hero Turkenich. Life after death]. *Regiony Rossii. Natsional'nye priority [Russian regions. National priorities]*. № 3-4 (62).
7. Uzhanov A.E., 2009. Mikhail Kalashnikov. Moscow.
8. Glavnaya tsel' – vrozozhdenie dukhovnosti. Mega-proekt «Istoricheskaya pamyat' kak problema natsional'noi bezopasnosti». Interv'y u s Uzhanovym A.E. [The main aim is revival of spirituality. Mega-project "Historical Memory as national security problem". Interview with Uzhanov A.E.]. *Voenno-promyshlennyi kur'er [Military-industrial Courier]*. 18.07.2007.
9. Oboronnyi faktor. Chem glubzhe istoricheskaya pamyat', tem sil'nee narod. Interv'y u s Uzhanovym A.E. [Defence factor. Profound historical memory makes nation more strong. Interview with Uzhanov A.E.]. *Rossiiskaya gazeta [Russian Newspaper]*. 18.12.2008.
10. Rodina podviga – Rodine geroya [Native land of exploit for Native land of hero]. *Regiony Rossii. Natsional'nye Rossiya i SSSR v voynakh XX veka. Poteri Vooruzhennykh Sil. Statisticheskie issledovaniya [Russian regions. National Russia and USSR in wars of 20-th century. Losses of Armed Forces. Statistical study]*. Moscow, 2001.
11. Rodina podviga – Rodine geroya [Native land of exploit for Native land of hero]. *Krasnaya zvezda [Red Star]*. 23.06.2011.
12. Sublime goals make life sublime. Interview with sociologist Alexander Uzhanov, director of the Institute of Social Memory, professor of the Academy of Military Sciences. *Military Diplomat. Geopolicy security military-technical cooperation*. № 3. 2007.

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ ОСУЩЕСТВЛЯЕТ ПОДГОТОВКУ
БАКАЛАВРОВ И МАГИСТРОВ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ», «ПОЛИТОЛОГИЯ» И
«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ».

Выпускники факультета получают уникальные знания и профессиональные навыки в области управления, политики и международных отношений. Профильная специализация студентов включает такие аспекты, как право, администрирование, государственная и муниципальная служба, управление имущественными комплексами, сфера публичной политики, регулирование политических конфликтов, лоббизм, связи с государственными органами в корпорациях и мировые политические процессы. Особое внимание и время уделяется изучению студентами двух и более иностранных языков.

Факультет готовит специалистов, востребованных в различных сферах профессиональной деятельности: в органах власти и управления, в государственных корпорациях, на дипломатической и консульской службе, в международных организациях, а также в частных компаниях.

Факультет имеет обширные международные связи, позволяющие студентам проходить стажировки в крупнейших университетах мира. Сложились традиционные партнерские отношения с одним из ведущих университетов Европы, Università degli Studi di Macerata (Италия), с которым реализуются совместные и двойные программы бакалавриата, магистратуры и программа двойной аспирантуры, которая является единственной в своем роде в России.

Программы бакалавриата
Направление подготовки
Государственное и муниципальное управление
Федеральное и региональное управление
Управление федеральной и региональной собственностью
Экономическая политика
Управление и маркетинг территорий (реализуется в филиале МГИМО в Одинцово)
Политология
Технологии публичной политики
Политическая конфликтология
GR и международный лоббизм
Национальная и региональная политика (реализуется в филиале МГИМО в Одинцово)
Международные отношения
Мировая политика
Программы очной магистратуры
Направление подготовки
Государственное и муниципальное управление
Управление международными проектами
Управление в государственных корпорациях
International Public and Business Administration (совместно с Университетом в г.Мачерата, Италия)
Политология
Международный политический консалтинг
GR и международный лоббизм
Международные отношения
Гуманитарное сотрудничество и внешние связи регионов

Телефон для справок:
(495) 229-54-26

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.: (495) 234-83-62
E-mail: mgimo.pravo@mail.ru

Напечатано в Отделе ОПИМТ МГИМО (У) МИД России
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76
Печать цифровая. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 14,625.
Подписано в печать 30.01.2018 г.
Тираж 1100 экз. 1-ый завод 300 экз. Заказ № 565

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

© Право и управление. XXI век, 2018