



№ 2 (47) 2018

Научно-правовое издание

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

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ,
ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР – Р. В. ЕНГИБАРЯН**

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Франческо Адорнато – профессор, ректор Университета г. Мачерата, 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

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

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

Грибанов Д.В. – доктор юридических наук, доцент, проректор по учебной работе Уральского государственного юридического университета, Россия

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

Енгибарян Р.В. – научный руководитель факультета управления и политики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Россия

Ендольцева А.В. – профессор кафедры правовых основ управления, доктор юридических наук, профессор, Россия
Камолов С.Г. – заведующий кафедрой государственного управления 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

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

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

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

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

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

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

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

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

Антонио Лопес Христофор – Директор института международных отношений «Венанчо де Моура», Ангола

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

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

ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

3 Марко Станкович

Административные округа в Республике Сербия – конституционный статус и перспективы

13 Е.В. Киенко

Китай о применимости к Арктике режима управления «общим наследием человечества»

22 Ю.К. Краснов

Институт конфискации имущества в уголовном праве России

Уроки борьбы с доходами, полученными преступным путем, в оценке Верховного суда РФ

31 Р.Д. Гребнев

Правосудие как обеспечительная функция правозащитной природы судебной власти

40 А.Н. Кирсанов

Системные проблемы гармонизации корпоративного законодательства

48 М.Р. Юзбашян

Актуальные международно-правовые вопросы разрешения споров в области космической деятельности

УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ

И ПЕРСПЕКТИВЫ

60 М.Ю. Кошмаров, А.Ю. Трубецкой

К вопросу о синергии экономики и пропаганды

70 Е.С. Карсанова, О.С. Волгин

Отношение к Евросоюзу: опасность раскола швейцарского общества

79 Н.В. Гаврилова

Практики партисипаторного бюджетирования в европейских странах

88 В.Д. Сысоев

Революции в России 1917 года и судьбы адвокатуры

98 А.С. Кожемяков

Особенности политической культуры России: история и современность

РЕЦЕНЗИИ

108 Д.К. Бекашев

Важный и своевременный вклад в учебную литературу по международному праву



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
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
Fabrizio D'Ascenzo – Professor, Vice-Rector, Sapienza University of Rome, Italy
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, Russia
Dmitry V. Gribanov – Doctor of Law, Associate Professor, Vice-Rector for Academic Affairs, Ural State Law University, Russia
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
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 – Professor with the Department of Legal Foundations of Administration, Doctor of Law, Professor, Russia
Sergei G. Kamolov – Head of the Department of Public Administration, 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
Jose A. Morande Lavín – Director of Institute of International Studies (University of Chile), Chile
Marina M. Lebedeva – Head of the Department of World Political Processes, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Political Sciences, Professor, Russia
Artem V. Malgin – Vice-Rector for General Issues, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Candidate of Political Sciences, Associate 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
Henry T. Sardaryan – Dean of the Faculty of Administration and Politics, Candidate of Political Sciences, Russia
Ramon Gil-Casares Satrustegui – Ambassador, Director of the Diplomatic School, Spain
Anatoly V. Torkunov – Rector of MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Academician with the Russian Academy of Sciences, Russia
Geoffrey Wiseman – Director of the Asia-Pacific College of Diplomacy (Australian National University), Australia
Antonio Lopes Cristovão – Director of Institute for International Relations "Venancio de Moura", Angola
Dr. Gerhard Schnyder – Royal College of London, Faculty of Management and Business, Ph.D. in Political Science, United Kingdom
Mark L. Entin – Head of the Department of European Law, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor, Russia

EXECUTIVE SECRETARY – Vladimir E. Berezko
 Proofreading – Tamara M. Shrapyan
 Computer layout – Dmitry E. Volkov

CONTENTS

LAW IN THE PRESENT-DAY WORLD

- 3 **Dr. Marko Stanković**
Administrative districts in the Republic of Serbia – constitutional status and perspectives
- 13 **E.V. Kienko**
China's stance towards the applicability of the common heritage of mankind governance regime to the Arctic
- 22 **Yu. K. Krasnov**
The institute of confiscation of property in Russian criminal law
Lessons of combating proceeds of crime in the assessment of the Supreme Court of the Russian Federation
- 31 **R.D. Grebnev**
Justice as a security function of the human rights nature of judicial authority
- 40 **A.N. Kirsanov**
System problems of corporate legislation harmonization
- 48 **M.R. Yusbashyan**
Urgent International Legal Issues of Settling Disputes in the Field of Space Activities

ADMINISTRATION: CHALLENGES AND PROSPECTS

- 60 **M.Yu. Koshmarov, A.Yu. Trubetskoy**
On synergy of economics and propaganda
- 70 **E.S. Karsanova, O.S. Volgin**
Attitude to the European Union: the risk of disrupting the Swiss society
- 79 **N.V. Gavrilova**
Participatory budgeting practices in European countries
- 88 **V.D. Sysoev**
Revolutions of 1917 in Russia and the history of the advocacy
- 98 **A.S. Kozhemyakov**
Special features of Russian political culture: history and the modernity

REVIEW

- 108 **D.K. Bekyashev**
Important and timely contribution to the educational literature on international law

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.mgimopravo.elpub.ru
www.pravo.mgimo.ru

ADMINISTRATIVE DISTRICTS IN THE REPUBLIC OF SERBIA – CONSTITUTIONAL STATUS AND PERSPECTIVES

Dr. Marko Stanković*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-3-12



Introduction: Districts in Serbia have a long tradition, dating back to the early 19th century. In that period, they performed competences of state administration and local self-government at the same time. Serbia left the socialist model of constitutionality and returned to liberal-democratic constitutional institutions in 1990, and districts have their new position in constitutional system – districts are exclusively regional offices of ministries, a form of territorial deconcentration of power. Their main function is to accomplish orders issued by central administrative authorities (ministries). First part of this paper analyzes development of administrative districts and their current position in the constitutional system of Serbia (status, organs and competences). Second part of the paper discusses some options for improving of the position of administrative districts in the future, within the possible reform of the territorial organization of Serbia.

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

Results: The analysis showed that the status of administrative districts should be changed. Administrative districts in the Republic of Serbia are offices (branches) of ministries that perform tasks of state administration. They are therefore a kind of regional state administration bodies and organizational units of ministries. On the other hand, the existing districts, 29 of them, can represent a good basis for introduction of second level of local self-government in the Republic of Serbia. In this way, districts could obtain some competencies to conduct independently, by their own organs, elected directly by the citizens. In addition, districts would be able to keep their existing prerogatives and thus become a kind of “mixed” territorial units, which would unify functions of local government and local self-government. After all, municipalities in Serbia in many ways already have such a character. This solution would increase efficiency and democratic nature of the system in Serbia and strengthen the position of local self-government. However, in order to improve the position of

* **Dr. Marko Stanković**, University of Belgrade Faculty of Law, Belgrade (Serbia), Department of Public Law, Associate Professor
ORCID ID: 0000-0003-3471-7037
e-mail: stankovicm@ius.bg.ac.rs

districts in Serbia in this manner it is not enough to perform only revision of laws, but also the constitutional revision as well.

Conclusions: *The main conclusion is that districts should change their legal nature. They should become "mixed" territorial units (administrative and self-governing). In that way, they would be very similar to Serbian districts of the 19th century. Reform of the territorial organization of the Republic of Serbia, which seems inevitable, should seriously consider changing of the legal status and nature of districts. They could become respectable territorial units, which could have "mixed" character, so they could unite in themselves both functions of state administration and functions of local self-government. Such a character, which existed in the Serbian constitutional tradition for a long time, would allow districts, as both administrative and self-governing units, to establish more solid relationship between local communities (municipalities and cities) and institutions of central government. Their territorial, economic and demographic potential would be a solid basis for increasing of efficiency of local self-government and state administration in the Republic of Serbia. Besides, application of this model would completely overcome senseless regionalization project, which would surely bring more damage than good.*

Introduction

System of government in the Republic of Serbia under the 2006 Constitution and status of public administration

System of government in the Republic of Serbia according to the Serbian Constitution of 2006¹ is specific – by its external characteristics, it is a semi-presidential system, and by an internal, it is "rationalized" parliamentary system (*parlamentarisme rationalisé*). If we take purely formal criterion for differentiation of parliamentary and semi-presidential system, i.e. the method of election of the President of the Republic, there is no doubt that system of government in Serbia is semi-presidential, because President of the Republic of Serbia is elected directly. On the other hand, if we adopt an essential criterion, i.e. the position and powers of the central state authorities (Parliament, Government and Head of the State) then Serbian system of government is without doubt parliamentary system. The Venice Commission gave a similar opinion: "The Constitution provides for a clearly parliamentary system of government with a relatively weak although directly elected President. Having regard to the experience with the use of presidential powers in other new democracies, this choice is welcome. As regards the particular design of the system, the President might have

been given a somewhat stronger role concerning appointments to independent positions"². Organ of operative executive power in the Republic of Serbia is the Government (art. 122 of the Constitution), because it holds almost the entire executive power in its hands. In other words, the Government of the Republic of Serbia has all the features typical for a parliamentary system of government. The Government, therefore, has a triple role: political, executive and controlling.

The 2006 Constitution establishes the public administration as a separate unit in its systematization, within the part on the organization of the state, which means that the provisions referring to public administration are not present in the section on the Government. "The Constitution does not list the activities of the public administration, but only defines who performs them ('ministries and other public administration bodies, stipulated by the Law')" [7. P. 21]. The public administration holds the same power (executive power) as the Government. That is very clear from constitutional provisions specifying that the public administration shall be accountable for its work to the Government, which defines the internal organization of ministries and other public administration bodies and organizations.

Considering the circumstance that the affairs of state administration cannot be accom-

¹ Ustav Republike Srbije [Constitution of the Republic of Serbia]. Službeni glasnik Republike Srbije [Official Gazette of the Republic of Serbia] No. 98/2006.

² The European Commission for Democracy through Law – Venice Commission. Opinion No. 405/2006. P. 11.

plished solely from one center, it is necessary for central authorities to have their agents on entire national territory. This is the purpose of administrative districts of the Republic of Serbia. Administrative districts are part of public administration. They are branches of ministries, which thus perform state administration tasks outside their seat. Administrative districts, therefore, are not a form of territorial decentralization, but form of administrative deconcentration. They are units of state administration, not local self-government.

The Constitution also provides possibility of delegation of public powers and public services (art. 137). Firstly, public powers and public services may be delegated to various levels of territorial decentralization. In the interest of more efficient and rational exercise of citizens' rights and duties and satisfying their needs of vital importance for life and work, a law may stipulate delegation of performing particular affairs falling within competences of the Republic of Serbia to the autonomous province and local self-government unit. The Republic of Serbia, autonomous provinces and local self-government units may establish public services. Secondly, particular public powers may be delegated to enterprises, institutions, organizations and individuals, according to the Law. Thirdly, particular public powers may be also delegated to specific bodies through which they perform regulatory function in particular fields or affairs, according to the Law. As stipulated by the Constitution, affairs or duties for which public services are established, their organization and work shall be stipulated by the Law.

Territorial organization of the Republic of Serbia and a position of administrative districts

In addition to the horizontal or functional separation of powers between different authorities (legislative, executive and judiciary), vertical or territorial division of powers is equally important in modern rule of law. In Serbia, it is carried out between the Republic of Serbia itself, on the one side, and units of territorial autonomy and local self-government, on the other. These are forms of territorial decentralization, because of their independence from the state. In addition, there is a territorial division of the Republic of Serbia to administrative districts, which do not represent a form of territorial decentralization, but rather a form of administrative deconcentration of power. Deconcentration is an organizational form of the state that implies complete

subordination of non-central central organs, without any independence from the central government. That is why Duane Lockard stated that local government is a public organization authorized to rule and manage very limited domain of public affairs (special policies) on a relatively small territory, which is part of regional or state authorities. According to him, local government is located at the bottom of the pyramid of state institutions, on whose top is the state government, and federal units, regions or provinces are in the middle [5. P. 451].

The Constitution of the Republic of Serbia of 2006 has raised local self-government and provincial autonomy to the rank of constitutional principle (art. 12). Moreover, Constitution has defined provincial autonomy and local self-government as citizens right "which they shall exercise directly or through their freely elected representatives" (art. 176). Contents of this right are concretized in the section of the Constitution on territorial organization (part seven, art. 176-194). All of that support the fact that the Constitution of Serbia of 2006 sets vertical (territorial) division of power in a very high position in the constitutional system.

In other words, local self-government and territorial autonomy are institutions that are completely separate from the state and its power. State can delegate them some of its own competences. On the other hand, administrative districts are institutions directly tied to the state. The concept of the administrative district is determined by art. 38 of the Law on state administration³, which stipulates that administrative districts are established for carrying out of tasks of state administration outside the headquarters of state administration. State administration bodies, in their sole discretion, perform certain tasks in administrative districts and they can establish their own regional units in districts by an act on internal organization and systematization of work.

Local self-government and territorial autonomy are constitutional institutions, because they are provided in the Constitution, which also regulates the basics of their position in the Republic of Serbia. On the contrary, administrative districts are not even mentioned in the Constitution, but only in laws and regulations.

According to the Law on state administration (art. 39), Government forms administrative districts by its regulation, which determines the area and the seat of each administrative district. The Government is obliged to define areas of administrative districts in order to enable ratio-

³ Službeni glasnik Republike Srbije [Official Gazette of the Republic of Serbia]. No. 79/05, 101/07 and 95/10.

nal and efficient work of regional units of the state administration in districts. By Regulation on the establishment of administrative districts, Government also determines conditions under which state administration authorities can establish a regional unit for two or more administrative districts, one or more municipalities, city or autonomous province. Regulation on administrative districts of the Government of the Republic of Serbia establishes 29 districts in the Republic of Serbia.⁴ Single district includes territories of 3-12 units of local self-government (municipalities and cities) in its composition. Every district has its seat in the largest city of the district. Regulation does not contain the provision about activities of ministries and special organizations in the City of Belgrade, the capital of the Republic of Serbia, considering that the city of Belgrade and municipalities in its composition does not make administrative district. This is because the seats of all the ministries and special organizations are in Belgrade, and the Regulation prescribes the manner of performing tasks of ministries and special organizations outside of their headquarters.

Position of districts in Serbian constitutional tradition

One of important issues that should be considered in this paper, before the current situation of administrative districts in the Serbian constitutional system is exposed in detail, is a matter of historical merits of the district as a legal institute in Serbia. It is necessary, therefore, to see whether the districts that exist in Serbia today are institutes of a later date, or in the past there were similar territorial units, which can be considered the forerunner of the present administrative districts.

Generally speaking, Serbia can be proud of its rich constitutional tradition. Back in the 19th century, it had very progressive constitutions kind of even developed European democracies did not have. Serbia had preserved that tradition of liberal-democratic constitutionalism in the 20th century, initially as an independent Kingdom, and after World War I as a part of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (i.e. First Yugoslavia). The Second Yugoslavia, which was created during World War II and which adopted the socialist model of constitutionality, was not a fertile soil for the development of liberal-democratic constitutional institutions, to which Serbia returned after the adoption of the Constitution of 1990. That trend of development of liberal-democratic constitutionalism in its social-

democratic form continued after the adoption of the current Constitution of 2006.

It is well known that districts in Serbia exist almost two centuries. However, districts in Serbia in the 19th century were formally supposed to be units of local self-government, which in that period had three stages. Constitution of Serbia of 1838 (so-called "Turkish constitution") was the first act of the highest legal power to regulate the position of local self-government in Serbia. By that Constitution, Serbia was divided into 17 districts; districts were divided into counties, and counties into municipalities. Taking into consideration status and powers of local organs, it can be said that this system was actually a system of local government (*administration locale*), which has been an integral part of the central state government, and not a system of local self-government. According to Marko Pavlović, "system of local government in Serbia looked like a French system of centralization, founded by Napoleon" [8. P. 365]. Districts were administrative-territorial units and form of deconcentration of power, without any self-governing features [6. P. 209]. Later Constitution of Serbia of 1869 did not improve the situation in terms of reducing centralism, although it was the first modern Serbian constitution, drafted and technically equipped according to modern European standards. Legislation from this period did not give any autonomy to the local units (municipalities, counties and districts), even in domain of tasks that were obviously of local importance.

The Constitution of 1888, which is considered the most liberal and probably the best Serbian constitution of all times, introduced parliamentary system in the Kingdom of Serbia. It retained traditional territorial division of the country into districts, counties and municipalities. There were 15 districts in Serbia, and according to the Constitution (art. 161) there were state authorities as well as self-governing bodies in districts (district assemblies and permanent district committees). In other words, districts, as the highest units of territorial organization of the country, had a double role – they were holders of both state power and local self-government. So the constitutional and legal provisions in Serbia of that time stopped halfway between deconcentration and decentralization of power.

As it can be concluded from this brief overview of status of districts in Serbia, even though in 19th and early 20th century districts in Serbia were formally units of local self-government, they largely were only a form of deconcentra-

⁴ Službeni glasnik Republike Srbije [Official Gazette of the Republic of Serbia]. No. 15/06.

tion of state power. They held that character in the Kingdom of Yugoslavia (1918-1941), when they were purely administrative units [4. P. 452], and such a character they have had in the period from 1990 until today. Therefore, it can be said that districts as units of territorial deconcentration in Serbia have a long tradition of nearly two centuries. Their present position is very similar to the position they had throughout history, although they often had certain elements of local self-government, which they are missing today.

Administrative districts as a form of administrative deconcentration in Serbia

In simple terms, an administrative district is a part of the territory of the Republic of Serbia where certain functions are performed outside the seat of state administration departments. Ministries perform tasks of public administration for the entire territory of the country and therefore they are central and the highest authorities of state administration. Organs of administrative districts are offices (branches) of ministries that perform tasks of state administration only in the administrative district as a part of the territory of the Republic of Serbia. They are therefore a kind of regional state administration bodies and organizational units of ministries. This definition of administrative districts fully corresponds to the concept of centralized unitary state defined by *Marcel Prélôt*: "Thus centralized unitary state assumes a geometric form of the pyramid. Orders come down from the top (from the capital city) and go to the base (to the last village). The same way are human, financial and natural resources activated at various local and provincial levels rise from the base to the top" [10. P. 227].

According to the Law on state administration of 2005, former "districts" have obtained the name of "administrative districts", which is more precise and more appropriate, but their essence remained unchanged. Administrative district is still formed for conducting state administration outside the headquarters of the state administration. In addition to the lack of independent scope of competences, administrative districts have neither independent normative function nor directly elected authorities. They also lack organizational, budgetary and financial independence from the central government. The whole purpose of administrative districts lies in taking into account of local particularities when performing tasks of state administration and in conducting a factual decentralization of their carrying out.

Districts are regional centers of state authority and they do not have any form of self-gov-

ernment. Administrative district in Serbia has two important characteristics. The first is that it is a part of the national territory, which executes operations of state administration and forms a peripheral administration bodies. The second characteristic is that peripheral administration bodies, formed in administrative districts are directly subordinated to ministries as central and the highest authorities of the state administration in the Republic of Serbia.

As stated above, it is clear that administrative districts are form of territorial deconcentration, not territorial decentralization. Thus, they are not units of second level of local self-government (so-called mid-level), which would be located above the municipality as a unit of first level. Tasks of state administration performed in districts are not tasks transferred or delegated by the state to local self-government, but only lowering of state administration from central to non-central authorities. Organs in administrative districts are not directly elected by local population, but appointed by minister or the Government. Unreduced scope of responsibilities of central organs is conducted by organs of administrative districts, who act as agents of central authority. Administrative districts are form of physical dislocation of performing of indivisible and unique state administration, i.e. form of execution of state administration tasks outside of the headquarters of the ministries. It is only technique of centralization of state administration. In this way, administrative districts are just an "extended arm of ministries".

Therefore, administrative districts have their place in the Law on state administration, and not in the Law on local self-government or the Law on territorial organization of Serbia. Administrative district is not a constitutional institute, it is an internal matter of organization of ministries. The Constitution of Serbia establishes autonomous provinces, as a form of territorial autonomy, and municipalities, cities and the city of Belgrade, as a form of local self-government. So it would be against the Constitution to establish administrative districts as units of territorial organization of Serbia. Administrative district is a form of functional decentralization, or administrative deconcentration, which means performing of administrative functions by district bodies which are relocated in different administrative areas.

It is also wrong to perceive administrative districts as a form of regionalization of the country, which implies division of the state territory to economically and geographically completed units. Regionalization establishes large territorial units, which enjoy large autonomy, so di-

vision of the state territory should be made by taking into account of economic, territorial, cultural and other characteristics. Division of the territory into regions is performed to yield functional and socially organized territorial units, which should be the basis for a compact social community. On the other hand, division of the state territory into administrative districts takes into account different criteria, because administrative district is primarily in service of administrative deconcentration. Therefore, it is carried out by taking into account factors relevant to the performance of state administration, not of territorial autonomy.

Competences of administrative districts – Peripheral organs of ministries in administrative districts do not have an original jurisdiction. According to the Constitution of Serbia, all affairs of state administration are responsibility of ministries and only their performance may be organized through peripheral organs within the territory of administrative district. Therefore, there cannot even be discussed about “entrusting of state administration, because jobs conducted by organizational units always remain under the jurisdiction of ministries and special organizations”.⁵ According to the art. 43.3 of the Law on state administration, the ministry responsible for administrative affairs supervises the purpose of technical services of administrative district, monitors qualifications of its employees and issues instructions to its organs. There is no self-government in administrative districts – there is neither original jurisdiction, nor self-governing bodies. All responsibilities and authorities remain exclusively national. Since organs in administrative districts do not have independent scope of competences, but perform tasks from the scope of ministries, therefore ministries are generally authorized to undertake certain jobs from district authority and perform them directly.

Law on State Administration (art. 38) also prescribes tasks performed by districts: 1) to solve in administrative matters in the first instance or in second instance when they are in the first instance solved by holders of public powers; 2) to supervise the work of holders of public powers, and 3) to conduct inspections.

Organs of administrative districts – Ministries are the highest authorities of state administration in the Republic of Serbia and all competences of state administration are concentrated in them. Nevertheless, administrative function also involves direct contact of the public administration bodies with citizens and therefore

there is a need to make administration authorities closer to citizens, i.e. to make them available to the public. Therefore, ministries, as central administration organs, can form their peripheral organs and organizational units to perform some duties of state administration in parts of the national territory. Administrative district is the first degree of state administration and Ministry is the second degree. Peripheral organs of state administration formed in administrative districts, as parts of the national territory, perform some of administrative functions of the state. There are two organs of administrative districts: manager and council.

Manager of Administrative District is responsible to provide conditions for performing activities of administrative district and for realization of cooperation with the authorities of municipalities, cities and autonomous regions in the performance of the state administration. Manager of Administrative District is appointed by the Government on four-year term, and he/she is responsible for conducting of activities of administrative district. Manager is also obliged to cooperate with the Government official who manages state administration bodies in implementation of programs and plans in regional units and observes regional units in their behaving according to instructions, guidelines and other orders of Government. Competences of the Manager of Administrative District are regulated by art. 40.2 of the Law on state administration and art. 7.2. of the Regulation on administrative districts. Manager of Administrative District among other things “coordinates the work of district regional units and monitors implementation of directives and instructions issued to them; monitors the execution of work plans of district regional units and ensures conditions for their work; monitors the work of employees in regional offices and proposes launching of disciplinary proceedings against them; cooperates with local units of state administration bodies that are not formed for the district; cooperates with municipalities and cities and performs other duties specified by law.”

In the administrative district there is a *Professional Service*, in charge of professional and technical support to Manager of Administrative District and district activities common to all district units of state administration. Professional Service of the administrative district is managed by Manager of Administrative District, who decides about rights and duties of employees in the Professional Service. Ministry responsible for administrative affairs supervises the purpose of

⁵ Ustavni sud Srbije [Constitutional Court of Serbia]. Odluka [Decision] IU No. 42/92.

work of Professional Service of administrative district, monitors qualifications of its employees and issues instructions to it.

Article 42 of the Law on state administration regulates the issue of the *Council of Administrative District*, as well as the Regulation on the functioning of the Council of administrative district. The Council consists of the Manager of Administrative District and mayors from the area of administrative district. Council coordinates relations of the district regional units of state administration and municipalities and cities in the area of administrative district, and makes proposals to improve functioning of the administrative district and other regional units of state organs in the area of administrative districts. Meetings of the Council are convened and chaired by Manager of Administrative District, and held at least once in two months. Manager of Administrative District is required to provide proposals of the Council to the Minister responsible for administrative affairs, who is also obliged to inform at least once a year about activities and work of the Council of Administrative District. Council of Administrative District, *inter alia*, coordinates the work of district regional units of state administration and municipalities and cities from the territory of administrative district and suggests how to improve the work of administrative districts.

Network of regional authorities in district does not have to coincide with the number of ministries, but needs to be adapted to the particularities of each district. In other words, there is no parallelism between ministries and regional authorities in the district, but regional authorities are established in accordance with needs of the particular district. State administration organ, which decides to perform one or more of state administration functions in administrative district forms its regional unit in charge of performing the duties assigned to it by an act on internal organization and systematization of jobs. Moreover, district administration bodies perform state administration tasks in the whole area of the administrative district, but it does not exclude possibility of dislocation of some officers or smaller units to headquarters of municipalities that are part of the administrative district.

Perspectives of Serbian administrative districts in the future

The current system of territorial organization in Serbia has certain weaknesses, which removal is necessary in the upcoming period. One of main weaknesses of the system of local self-government in Serbia is its structure and

territorial base, founded on large and strong municipalities with an average of over 40,000 inhabitants, which by far exceeds the European average. It generates many problems in practice, such as the distance of citizens from the seat of local authorities, uneven size of municipalities etc. However, reform of the existing structure is being considered for a long time. One of the possibilities is to reduce size of existing municipalities simultaneously with the introduction of either units of territorial autonomy (regions) in the entire national territory, or units of local government of second degree.

Project of regionalization of the country was considered for almost two decades in Serbia. According to that project, the entire territory of the Republic of Serbia should have been divided into six to 13 regions [9. P. 166-168]. However, this model is definitely abandoned. Therefore, the existing districts, 29 of them, can represent a good basis for introduction of second level of local self-government. In this way, districts could obtain some competencies to conduct independently, by their own organs, elected directly by the citizens. In addition, districts would be able to keep their existing prerogatives and thus become a kind of "mixed" territorial units, which would unify functions of local government and local self-government. After all, municipalities in Serbia in many ways already have such a character. This solution would increase efficiency and democratic nature of the system in Serbia and strengthen the position of local self-government, which is yet by Carl Friedrich rightly described as "the basis of constitutional democracy" [3. P. 199]. See also on the question: [11; 12].

Size of existing districts is very appropriate, their citizens are already used to their existence and in a sense feel their belonging to their districts, and it is known that in the case of local self-government this "traditional" element has an important role. Changing the status of districts from purely administrative units to "mixed" self-governing-administrative units, would enable creating of adequate re-division of existing municipalities. Number of municipalities in Serbia would be increased so they could become much closer to their citizens. After all, the model of "fragmentation" of municipalities was already implemented in three out of six former Yugoslav republics (Slovenia, Croatia and Macedonia), and in one of them (Croatia) there is a two-level local self-government.

Legal solution under which districts simultaneously have partial self-government, on the one hand, and a role of agents of central government organs, on the other, may be criticized because it is not in accordance with the principles

of modern democracy, where self-government excludes every form of strict state control. But the trend that local communities are controlled by central authorities, unfortunately, is also present in Western democracies, even in England, which is considered the cradle of the local self-government. Therefore, Hilaire Barnett says that local authorities today are purely a creation of the law: in accordance with this "only powers which they have are those conferred by the sovereign United Kingdom Parliament" [1. P. 401].

However, in order to improve the position of districts in Serbia in this manner it is not enough to perform only revision of laws, but also the constitutional revision as well. The Constitution, in fact, expressly provides single level local self-government, i.e. only municipalities, cities and the City of Belgrade as units of local self-government (art. 188). Therefore, appropriate corrections in the seventh part of the Constitution should be performed (art. 176-193), which would be very desirable, since that part is one of the weakest points of the current Constitution of Serbia of 2006.

If districts in Serbia get "mixed" character in the future, adjective "administrative" should be left out from their name. Furthermore, in addition to the existing state organs (Manager of Administrative District and Council of Administrative District), which would still be responsible for conducting of the affairs of the state, two self-governing bodies should be introduced – District Assembly and some kind of executive body (which could be either an individual or a collective body). District citizens should elect district Assembly on direct and free elections by secret voting. Self-governing organs in districts and their competences should be regulated in accordance with the European Charter of Local Self-Government of 1985.⁶ This Charter is ratified and adopted by the Republic of Serbia, which is a member state of the Council of Europe, as a part of its internal law. This model, which includes parallelism of state and self-governing organs and functions within the local unit (district), had existed on several occasions in Serbia throughout its constitutional history. The best example of such kind of organization is the one that was introduced by the Serbian Constitution of 1888 and the Law on organization of districts and counties of 1890.

Accepting of this model would allow eliminating of a number of weaknesses of the current system of local self-government in the Republic of Serbia, such as, for example, deciding in the second instance in administrative matters that

are in jurisdiction of municipalities. Under the current system, in which the local self-government has only one stage, proper solution to this problem cannot be found, while with the introduction of the second-degree problem would be solved in a logical and natural way.

Conclusion

Administrative districts in the Republic of Serbia are not a constitutional category. They are established by Law and by regulations as administrative units of deconcentration of powers, without any autonomy in terms of organs and jurisdiction. Such position of districts has certain tradition in the Serbian constitutional system and it was set up based on the old French model of state administration [2. P. 614-615]. In some periods, districts had purely administrative character, and sometimes received some self-governing powers. As branches of ministries, districts are now deprived of any self-governance and they represent only transmission for the execution of decisions made by central organs of administration. Real position of districts clearly follows from this. It is obvious why they do not have their own independent authorities and independent jurisdiction and why they are entirely subordinated to higher administrative bodies in accordance with the principles of centralism.

Reform of the territorial organization of the Republic of Serbia, which seems inevitable, should seriously consider changing of the legal status and nature of districts. They could become respectable territorial units, which could have "mixed" character, so they could unite in themselves both functions of state administration and functions of local self-government. Such a character, which existed in the Serbian constitutional tradition for a long time, would allow districts, as both administrative and self-governing units, to establish more solid relationship between local communities (municipalities and cities) and institutions of central government. Their territorial, economic and demographic potential would be a solid basis for increasing of efficiency of local self-government and state administration in the Republic of Serbia. Besides, application of this model would completely overcome senseless regionalization project, which would surely bring more damage than good.

However, project of changing of the legal nature of districts requires a thorough reform of the existing legal framework. First of all, it is necessary to change the Constitution and then to bring some appropriate laws, which would

⁶ Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. European Treaty Series – No. 122.

re-define a legal position of districts. Holders of constitutional and legislative power will need to come up with appropriate solutions about jurisdiction and level of autonomy of districts in relation to the state, which would not be an easy task. Therefore, in addition to holders of political power, prominent representatives of Serbian legal science should be included in this project

in order to make the final solution well-founded. There is no doubt that the combination of perceptions of legal scientists and pragmatic politicians would be a good “laboratory” to achieve the model of territorial decentralization which would be a purposeful solution for the Serbian constitutional system.

References:

1. Barnett, H., 2002. Constitutional and Administrative Law. London, Sydney.
2. Favoreu, L., et al., 2010. Droit constitutionnel [Constitutional Law]. Paris.
3. Fridrih, K., 2005. Konstitucionalna demokratija [Constitutional Democracy]. Podgorica.
4. Jovanović, S., 1995. Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca [Constitutional Law of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes]. Belgrade.
5. Lockard, D., 1968. Local Government. International Encyclopedia of the Social Sciences (Ed. David L. Sills). Vol. 9. New York.
6. Marinković, R., 1995. Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice [Local Self-Government: Old and New Concerns]. Belgrade.
7. Marković, R., 2007. Republic of Serbia Constitution of 2006 – A Critical Review. *Annals FLB – Belgrade Law Review*. 3/2007.
8. Pavlović, M., 2008. Pravna evropeizacija Srbije: 1804-1914 [Legal Europeanization of Serbia: 1804-1914]. Kragujevac.
9. Popović, D., 2002. European Regionalism – A Challenge to New Democracies. Bâle, Genève, Munich.
10. Prélôt, M., 2002. Političke institucije [Political Institutions]. Zagreb.
11. di Robert V. Yengibaryan., 2014. Time chooses us, we choose everything else... *Democrazia e diritto [Democracy and Law]*. № 4.
12. Ampleeva, T.Yu., Karaulova, J.A., 2017. Constitutional control in Russia: Issues of evolvement, theory and practice. *Giornale di Storia Costituzionale [Journal of Constitutional History]*. Volume 33. Issue 1.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ОКРУГА В РЕСПУБЛИКЕ СЕРБИЯ – КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС И ПЕРСПЕКТИВЫ

Введение. Округа в Сербии имеют давнюю традицию, относящуюся к началу XIX века. В этот период они одновременно выполняли функции государственной власти и местного самоуправления. В 90-е годы Сербия отказалась от социалистической модели конституционализма и вернулась к либерально-демократической модели, а округа сегодня занимают иное положение в конституционной системе. Они являются исключительно региональными отделениями министерств, формой территориальной децентрализации власти. Их основная функция – исполнение решений центральных административных органов (министерств). В первой части данной статьи анализируются вопросы развития административных округов и их нынешнего положения в конституционной системе Сербии (статус, органы и полномочия). Во второй части статьи рассматриваются возможности улучшения положения административных

округов в будущем в рамках возможной реформы территориальной организации Сербии.

Материалы и методы. Методологическая основа исследования состоит из общих научных и специальных научных методов анализа правовых явлений в области конституционного и административного права: метод системного структурного анализа, метод синтеза социально-правовых явлений, сравнительно-правовой метод, формально-логический метод, историко-правовой метод.

Результаты исследования. Анализ показал, что положение административных округов в Республике Сербии должно быть изменено. Административные округа в Сербии находятся в подчинении министерств, которые осуществляют государственную власть. Это своего рода виды региональных органов государственной власти и организационные подразделения министерств. С другой стороны, 29 из ныне дей-

ствующих округов являются хорошей основой для введения второго уровня местного самоуправления в Республике Сербия. Таким образом, округа могли бы самостоятельно осуществлять определенные полномочия через свои собственные органы, которые бы непосредственно избирались гражданами. Кроме того, они могли бы сохранить и свои действующие полномочия и, таким образом, стать своего рода «смешанными» территориальными единицами, которые объединили бы функции местной власти и местного самоуправления. В конце концов, районы в Сербии во многом уже имеют такой статус. Это решение позволило бы повысить эффективность и демократичность конституционного строя в Сербии и укрепить позиции местного самоуправления. Однако, чтобы изменить и улучшить положение округов в Сербии, недостаточно просто внести изменения в законодательство, необходимы и конституционные изменения.

Обсуждение и заключение. Основной вывод заключается в том, что правовое положение округов в Сербии должно быть изменено. Они должны стать «смешанными» территориальными единицами (административными и самостоятельными). Таким образом, по правовому положению они стали бы очень похожи на сербские округа из XIX века. Реформа территори-

альной организации Республики Сербия, которая представляется неизбежной, должна включать изменение правового статуса и характера округа. Они могут стать важными территориальными единицами, которые могут иметь «смешанный» характер, объединяя функции как государственного управления, так и местного самоуправления.

Данный характер округа, который долгое время существовал в конституционной традиции Сербии, позволит им, как административным и самостоятельным единицам, наладить более тесные связи между местными территориальными единицами (районы и города) и институтами центральной власти. Их территориальный, экономический и демографический потенциал станет прочной основой для повышения эффективности местного самоуправления и государственного управления в Республике Сербия. Кроме того, применение этой модели полностью опередило бы бессмысленный проект регионализации, который, несомненно, принесет больше ущерба, чем выгоды.

Марко Станкович,
доктор юридических наук, профессор,
Белградский университет, юридический
факультет, кафедра публичного права

Ключевые слова:

самоуправление, административная децентрализация, территориальная организация Республики Сербия

Keywords:

Administrative district, Republic of Serbia, public administration, local self-government, administrative deconcentration, territorial organization of the Republic of Serbia

КИТАЙ О ПРИМЕНИМОСТИ К АРКТИКЕ РЕЖИМА УПРАВЛЕНИЯ «ОБЩИМ НАСЛЕДИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА»

Елена Киенко*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-13-21



Введение. В статье анализируется, в общем контексте современного международного права, позиция Китайской Народной Республики, наиболее жестко выступающей за применимость режима управления «общим наследием человечества» к Арктике, ссылаясь на Часть XI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания (диалектический метод, методы анализа и синтеза, дедукции и индукции, формально-юридический, сравнительно-правовой и историко-правовой методы).

Результаты исследования. В результате проведенного анализа выявлено, что современную позицию Китая в отношении режима управления Международным районом морского дна как «общим наследием человечества» и в целом в отношении морского права неприемлемо характеризовать в исключительно негативных оценках, как это было в период противостояния между СССР и КНР в 1960-1980 годах. Объективно долговременные интересы КНР и Российской Федерации в поддержании международного морского права совпадают. Вместе с тем современная правовая политика КНР отличается от заявленной во время Третьей Конференции ООН по морскому праву, она стала более ориентированной на продвижение национальных интересов Китая в Арктике, на создание в Северном Ледовитом океане района «общего наследия человечества», вопреки тому, что ни одно из пяти приарктических государств за это не высказывается.

Обсуждение и заключение. В статье сопоставляются доводы Китая в пользу применимости к Арктике норм о районе «общего наследия человечества» с доводами об отсутствии намерения приарктических государств создавать в Арктике такой район, представленными в международно-правовой науке, в том числе в трудах, раскрывающих юридическое содержание термина «общее наследие человечества». В контексте позиций приарктических государств по данному вопросу, в том числе и отраженных в материалах Третьей Конференции ООН по морскому праву (1973 – 1982 гг.), выявлены причины поддержки Китаем инициированной в США концепции «общего наследия человечества» и попыток Китая расширительно её толковать, особенно применительно к Арктике.

* **Киенко Елена Викторовна**, сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
ORCID ID: 0000-0001-8997-065X.
e-mail: miss.kienko@yandex.ru

Введение

В научно-правовой литературе уже не раз отмечено, что национальным интересам России не соответствует создание района «общего наследия человечества» в Арктике, тем более за счет сокращения площади континентального шельфа России, находящегося в пределах её арктического сектора [7. С. 162-163; 6. С. 222]. Общеизвестна «негативная реакция руководства Российской Федерации на идею передачи арктических пространств под режим международного управления» [8. С. 78]. Ревизия арктической правовой политики Российской империи и затем Советского Союза (секторальное разграничение прав на земли Арктики, в т. ч. подводные) была осуществлена, как отмечено в Российском совете по международным делам, при Президенте Ельцине Б.Н. в 1997 г. принятием известного Постановления Правительства России. Тогда же была начата работа по отграничению, на основе ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.) российского шельфа в Арктике от Международного района морского дна – «общего наследия человечества». На основе такой работы Россия в 2001 г. направила представление в Комиссию по границам континентального шельфа, согласно которому добровольно отказывалась от более чем 300 тыс. км² морского дна в её арктическом секторе, не считая этот участок дна российским шельфом [5. С. 29-31]. Вопреки ранее обозначенной в российской науке позиции – о праве России «на распространение своих исключительных суверенных прав на ресурсы континентального шельфа в пределах арктического сектора» [1. С. 33].

Одностороннее самоограничение Россией своего арктического шельфа на основе формального исполнения лишь ст. 76 Конвенции 1982 г. (об отграничении шельфа от «общего наследия человечества»), при игнорировании правовых возможностей по ст. 83 этой же Конвенции (о делимитации шельфа, в частности, между государствами с противоположащими побережьями, т.е., в данном случае, с Канадой и Данией) было сразу поддержано в документах ЕС и НАТО [1. С. 29]. При том, что именно западно-европейские государства, составляющие вместе с США «ядро» НАТО, выступили, начиная с 1982 г., против реализации механизма «общего наследия человечества» (далее – ОНЧ) в том

виде, в каком он согласован в Части XI Конвенции 1982 г. Результатом этого противодействия конвенционного механизма ОНЧ стали его сущностные изменения, впоследствии отраженные в Соглашении 1994 г. об осуществлении Части XI Конвенции 1982 г. (далее – Соглашение 1994 г.) [2. С. 148].

В этом сложном политико-правовом контексте для России¹ имеет принципиальное значение выявление правовой позиции Китая в отношении применимости к Арктике того режима управления ОНЧ, который сегодня предусмотрен Конвенцией 1982 г. и Соглашением 1994 г. Китайская Народная Республика (далее также – КНР, Китай) – стратегический партнёр и союзник России, соседнее с нашей страной государство, занимающее первое место в мире по числу населения, второе место – по базовым экономическим показателям, причём с активно развивающейся экономикой, постоянный член Совета Безопасности, ядерная держава. Сегодня на международной арене Китай позиционирует себя в качестве крупной морской державы с третьим по величине флотом, с одним из самых обширных побережий; «околоарктическим государством», которое «без сомнений, является одним из наиболее активных государств из числа заинтересованных в деятельности, осуществляемой в глубоководных районах морского дна (there is no doubt that China is one of the most active States that are interested in deep seabed activities)» [15. С. 184].

Исследование

Как отмечено, впервые о создании международного режима управления железомарганцевыми конкрециями морского дна стали говорить в США в 60-х гг. XX в. [9. С. 438]. Но в формально-юридическом плане концепция ОНЧ была официально представлена в речи посла Мальты А. Пардо на сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1967 году [9. С. 439-440]. Формирование правового режима ОНЧ обозначили следующие документы. В 1970 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции (Резолюция 2749 (XXV)), в которой такой район морского дна и его ресурсы квалифицированы как «общее наследие человечества», которое не подлежит присвоению и для этого будет установлен международный режим разведки и разра-

¹ О месте России в современном мире подробнее [См.: 17, 18, 19].

ботки минеральных ресурсов [3. С. 164-165]. Декларация оказала влияние на трудное согласование Части XI Конвенции 1982 г., начиная с определения термина «общее наследие человечества». Согласно ст. 136 Конвенции 1982 г., «Район» в горизонтальном измерении ограничен той частью дна Мирового океана, которая остается за пределами национальной юрисдикции, конкретнее, после установления прибрежными государствами внешних границ своего континентального шельфа, в соответствии со ст. 76 Конвенции 1982 г. В вертикальном измерении, как подчеркивается в науке, «Район» ниже недр не простирается [2. С. 128]. Термин «Район», обозначающий новый режим морского дна, на договорном уровне впервые был зафиксирован в Конвенции 1982 г. В Женевских морских конвенциях данный термин не используется.

Из пяти приарктических государств, чьим побережьем полузамкнут Северный Ледовитый океан с его морями, не все стали участниками Конвенции 1982 г. США не взяли на себя конвенционные обязательства по исполнению режима ОНЧ² [8. С. 67]. Положения Части XI Конвенции 1982 г. с самого начала вызвали неудовлетворенность у США, других западных ведущих экономик мира, в т. ч. Великобритании, Франции, Италии, а также Канады и Японии. Это, в конечном счете, и привело к изменению Части XI по Соглашению 1994 г.

Пять приарктических государств, которые имеют в Северном Ледовитом океане районы своего континентального шельфа, объективно не заинтересованы в создании здесь интернационального режима «общего наследия человечества», управляемого Международным органом по морскому дну (далее – Орган), находящемся на берегу тёплого Карибского моря. В ином случае гипотетическое управление Органом таким районом принесло бы дополнительные риски для приарктических государств, побережье которых замыкает этот самый маленький по площади и по глубинам из океанов, к тому же не покрытый льдом в его значительной части. Речь идет о новых рисках: 1) привнесения новых «игроков» в разработку морских недр Арктики и, соответственно, 2) о дополнительных рисках загрязнения хрупкой арктической природной среды; 3) о сокращении площади района арктического шельфа, находящегося в настоящее время под юрисдикцией, по меньшей мере, одно-

го приарктического государства; 4) о риске роста конкуренции среди разработчиков морских недр Арктики. Но идея создания в Арктике Международного района морского дна за счет шельфа, как минимум одного, приарктического государства выглядит привлекательной для тех государств, которые не имеют своего континентального шельфа в Северном Ледовитом океане. Такие государства продвигают эту идею на основании пп. 4 и 7 ст. 76 Конвенции 1982 г., по смыслу которых прибрежное государство обязано установить внешнюю границу подводной окраины материка «во всех случаях», причем согласно конвенционным критериям и через нью-йоркскую Комиссию по границам континентального шельфа. Но при этом, как отмечено в науке, игнорируется п. 10 ст. 76 – о том, что данное обязательство не применимо к случаю, когда прибрежные государства разграничивают континентальный шельф между собой, по ст. 83 Конвенции 1982 г. или согласно обычным нормам международного права.

Одни приарктические государства (Норвегия) воспользовались процедурой отграничения своего шельфа от ОНЧ по ст. 76 Конвенции 1982 г. для решения иных проблем. В случае с Норвегией – для международного (от Комиссии по границам континентального шельфа) подкрепления прав Норвегии на арктический шельф к северу от архипелага Шпицберген, с учетом спорности вопроса о природе прав на шельф в районе действия Договора о Шпицбергене 1920 г. [5. С. 31-32]. Другие – как, например, Дания и Канада, будучи удивлены кардинальными изменениями арктической правовой политики России после её обращения в нью-йоркскую Комиссию с первым представлением в 2001 г. данных о внешней границе арктического шельфа России, последовали её примеру, сразу присоединившись к Конвенции 1982 г., но при этом, в отличие от России, не ограничивая шельф в своих арктических секторах в пользу ОНЧ. Наконец, США, посредством политики, заявленной в документе американского Сената, последовательно выступают за недопущение применения к Арктике концепции «общего наследия человечества», как не отвечающей их национальным интересам. Но при всем этом, пока пять приарктических государств не достигли договоренности о создании за счёт своих арктических шельфов ОНЧ в Северном Ледовитом океане. Соответственно, как

² Другие Части Конвенции 1982 г. США считают обычными нормами международного права.

отмечено в отечественной международно-правовой доктрине, «пять арктических государств вправе разграничить между собой все районы дна мелководного, полужамкнутого Северного Ледовитого океана как их континентального шельфа на основе международного права (его обычных норм; положений ст. 6 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.; или ст. 83 Конвенции 1982 г.). В этом случае в Арктике не будет международного района морского дна» [4. С. 31].

Китай подписал Конвенцию ООН по морскому праву 10 декабря 1982 г., ратифицировал её 15 мая 1996 г. Ещё до восстановления прав Китайской Народной Республики в ООН в октябре 1971 г. представители КНР подвергали резкой критике Женевские морские конвенции 1958 г., считая их результатом «манипуляции сверхдержав», служащих исключительно их интересам, но ущемляющих интересы новых независимых государств «третьего мира». Как отмечено в науке, «китайская делегация выступала против всех правовых норм, связанных с концепцией открытого моря» [10. С. 123]. Особенно делегация Китая критиковала такие ключевые понятия Женевских морских конвенций 1958 г., как «свобода открытого моря», «свобода судоходства» и т.д., которые были выгодны, по её мнению, только крупнейшим морским державам. Китайская делегация «пыталась представить дело так, будто эти свободы «являются, по существу, «свободами» сверхдержав, подвергающих агрессии, угрозе и грабежу другие страны» [10. С. 123]. По мнению Китая, критерии разведки и разработки континентального шельфа также должны рассматриваться как наиболее благоприятные для государств с развитыми технологиями. Поэтому Китай (вместе с другими развивающимися странами, но не с СССР) выступал за новые правовые концепции, призванные быть реализованными в новой конвенции по морскому праву.

После восстановления прав в ООН Китай присоединился к работе Комитета ООН по мирному использованию дна морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции, в рамках которого шла подготовка Третьей Конференции ООН по морскому праву. На этой Конференции КНР участвовала практически во всех сессиях в целях разработки и принятия Конвенции 1982 г.

Как отмечено в советской науке, «на первом этапе этой Конференции ООН имело место *внешнее схождение* позиции Китая и определенной части развивающихся стран

по ряду обсуждаемых вопросов» [10. С. 122], так как китайской стороной были озвучены те предложения представителей развивающихся стран, которые отвечали национальным интересам Китая. На конференции Китай выступал «за подрыв и ликвидацию ныне действующих норм международного права», пытался заменить «традиционную схему «территориальное море – открытое море» иной схемой «морской район в пределах действия национальной юрисдикции – международный морской район», где в первое понятие входят территориальные воды максимально возможной ширины, континентальный шельф» [10. С. 123], а во второе понятие – не только за пределами национальной юрисдикции, но и поверх лежащие воды. Агентство «Синьхуа» в своём комментарии об итогах одной из сессий этой Конференции высказалось так: «Упрямо стоя на позиции старого морского права на данной сессии, советский социал-империализм, как и другая сверхдержава (имеется в виду – США), требует «свободы открытого моря», «свободы судоходства», «свободы пролёта» и «свободы научных исследований». Это наглые требования» [10. С. 124]. Однако, как отмечено в научной литературе, «попытка китайской дипломатии ликвидировать традиционные понятия и нормы морского права поддержки на конференции не получила» [10. С. 124]. Воздерживаясь от присоединения в настоящее время к такой тональности, Китай в своих официальных документах подчеркивает, что является единственной державой, последовательно выступающей за создание района «общего наследия человечества» в Арктике.

Китайские правоведы выделяют следующие «примечательные черты» международно-правовой позиции Китая на Третьей конференции ООН по морскому праву: 1) предложения Китая были сформулированы «широко», как «принципы», но не как «конкретные правила регулирования»; 2) такой подход не менялся по большинству обсуждаемых на Конференции вопросов; 3) на Конференции Китай чётко поддержал концепцию «общего наследия человечества», в том числе применительно к ресурсам открытого моря, а не только на ресурсы морского дна за пределами национальной юрисдикции прибрежных государств [16. С. 275]; 4) некоторые положения проекта Конвенции, рассматриваемого на Конференции, определяющие режим глубоководной разработки морского дна, предоставляют «чересчур большие преимущества несколь-

ким промышленно развитым странам» (have been given too much advantage to a few industrialized countries) [16. С. 287]; 5) китайская делегация заявила о решительной поддержке принципа «общего наследия человечества» ко всем районам Мирового океана за пределами национальной юрисдикции, т. е. в том числе и в Арктике; 6) деятельность в таких районах «должна управляться международным органом, который предстоит создать (shall be governed by the international regime and international machinery to be established)», а «функции такого органа не должны быть сведены лишь к делам, связанным с регистрацией, выдачей лицензий и координацией деятельности на морском дне (the functions of the machinery should not be limited to handling matters of registration, license-issuing and coordination of matters pertaining to the seabed)»; 7) необходима «приостановка разработки континентального шельфа вплоть до установления международного режима морского дна (a halt to seabed exploitation pending the establishment of international regime)» [16. С. 276]. Представители Китая настаивали на том, что Орган, управляющий «общим наследием человечества» должен иметь широкие полномочия, включая право на управление разведкой и разработкой ресурсов шельфа, и должен регулировать всю деятельность в международном районе, в том числе проведение научных исследований, производство, переработку, реализацию добытых полезных ископаемых. Планировалось, что данная структура будет состоять из Ассамблеи, Совета и Предприятия. В Ассамблее, главном органе структуры, будут представлены все государства. В функции Ассамблеи будет входить формулирование политики по всем ключевым вопросам, предоставление инструкций Совету и другим вспомогательным органам. Совет, как исполнительный орган, будет нести ответственность перед Ассамблеей и действовать в соответствии с её руководящими принципами. Предприятие будет подчинено Ассамблее и Совету и будет отвечать за все операции, касающиеся разведки, разработки ресурсов и научных исследований³.

Несмотря на то, что не все замечания китайской делегации отражены в оконча-

тельной редакции Конвенции 1982 г. и Соглашении 1994 г., участие Китая в этих международных договорах связано с тем, что Китай рассчитывал на то, что Конвенция 1982 г. заменит собой «устаревшие» морские конвенции 1958 г. Впоследствии китайское правительство продолжало выступать против некоторых положений Конвенции 1982 г., принимая внутреннее морское законодательство, в частности, Закон о территориальном море и прилегающей зоне 1992 г., Закон об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе 1998 г., Закон о разведке и разработке ресурсов в глубоководных районах морского дна в районе 2013 г.

Сегодня Китай последовательно укрепляет свои позиции на море за счёт активного развития экспедиционного рыболовного и торгового флота; за счет развития физической и биологической океанологии, океанической геологии и химии, «обеспечивая тем самым получение новых научных данных и базу для развития морского рыболовства, освоения морских месторождений нефти и газа, охраны морской среды, для предупреждения нейтрализации последствий морских стихийных бедствий»⁴. Национальные интересы в сфере безопасности продолжают играть главенствующую роль в определении направления развития морской политики Китая. В соответствии с заявлением в 2010 г. контр-адмирала Й. Жу (Yin Zhuo), Китай не скрывает своих амбиций в отношении природных ресурсов, судоходных путей в Арктике, объясняя это тем, что имеет такие же права, как и другие государства, в том числе арктические. Китай является страной Северного полушария, которая сильно обеспокоена изменениями климата и сокращением площади льда в Арктике, так как это может оказать прямое воздействие на само государство. Кроме того, китайский контр-адмирал заявил, что «Арктика принадлежит всем людям мира, так как ни одно государство не имеет суверенных прав в Арктике» (the arctic belongs to all the people around the world as no nation has sovereignty over it) [12. С. 45]. Подобные идеи высказывались и раньше. В 2009 г. помощник министра иностранных дел Китая Ху Чжэньюэ (Hu

³ Legislative History of the «Enterprise» under the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement relating to the Implementation of Part XI of the Convention. Published in Jamaica 2002 by International Seabed Authority. URL: <https://www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/enterprise-ae.pdf> (accessed date: 01.05.2018).

⁴ Развитие морского хозяйства в Китае (Белая книга). Доступ: <http://www.fmprc.gov.cn/rus/ziliao/zt/zfbps/t25321.shtml> (дата обращения: 01.05.2018).

Zhengyue) выразил мнение о том, что арктические государства обязаны «обеспечивать баланс между своими интересами и интересами всего международного сообщества» (ensure a balance of coastal countries' interests and the common interests of the international community) [13. С. 75]. Китай заявляет о своих правах, используя положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., толкуя их в ключе того, что Арктика и её природные ресурсы являются «общим наследием человечества» и не принадлежат исключительно «пятерке» прибрежных государств. То есть, по мнению представителей Китая, недопустимо со стороны арктических государств единоличное пользование природными богатствами Арктики, а также морскими судоходными маршрутами; арктические государства обязаны учитывать интересы других государств и, исходя из этого, строить свою арктическую политику в сфере энергетики и судоходства.

Результаты исследования

Современная позиция Китая в отношении применимости режима «общего наследия человечества» к Арктике отражена в первом правовом документе Китая, в котором изложена «Арктическая политика» этого государства [11. С. 173]. Показательна констатация в документе того, что Китай имеет «права на исследование ресурсов и их использование в Районе (rights to resource exploration and exploitation in the Area)». То есть Китай, согласно анализируемому документу, уже исходит из того, что в настоящее время в Северном Ледовитом океане существует «Район» – «Международный район морского дна». Обозначение «Района» в Северном Ледовитом океане, однако, возможно в том случае, если все пять арктических прибрежных государств отграничат здесь свой континентальный шельф от «Района», согласно ст. 76 Конвенции 1982 г., посредством обращения в Комиссию по границам континентального шельфа. Утверждение в документе Китая о наличии в Арктике «Района» вряд ли надо считать намерением Китая лучше обеспечить свои национальные

природоресурсные интересы в отношении минеральных ресурсов дна Северного Ледовитого океана. Ведь создание «Района» в Арктике, не отвечающее национальным интересам ни одного из пяти арктических прибрежных государств, не отвечает и корректно понятым национальным интересам Китая, потому что доступ к минеральным ресурсам дна высокоширотной Арктики в этом случае обеспечил бы себе не Китай, а Орган по морскому дну. А вот в случае заключения двустороннего соглашения Китая с Россией (или с иным арктическим прибрежным государством) об участии китайских компаний в разработке минеральных ресурсов арктического шельфа, такой доступ реально обеспечивается на двусторонней договорно-правовой основе. Как отмечено в зарубежной литературе, Конвенция 1982 г. предоставляет Китаю правовую основу для управления Арктикой с двух позиций, наряду с судоходством в арктических морях и, в частности, по трассам Северного морского пути, выделяют права Китая на «разведку ресурсов в районе открытого моря Северного Ледовитого океана» (the UNCLOS grants China legal rights to explore the resources in the Arctic's high sea area) [14. С. 299].

Заключение

Доводы Китая в пользу применимости к Арктике норм Конвенции 1982 г., в т.ч. касающихся «общего наследия человечества», парадоксально совпадают с позицией НАТО и ЕС об этой Конвенции как «главной» в правовом режиме Арктики, при игнорировании исторически сложившегося ее статуса, начиная с русско-английской (1825 г.) и русско-американской (1867 г.) конвенций. Эта совпадающая позиция Китая, НАТО и ЕС не согласуется с отсутствием намерения приарктических государств создавать в Арктике район ОНЧ. В таком контексте больше соответствует интересам России резкая критика в США и Канаде попыток Китая расширительно толковать положения Конвенции 1982 г. об ОНЧ, особенно применительно к Арктике.

Литература:

1. Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. Арктика: интересы России и международные условия их реализации. М., 2002.
2. Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы (Международно-правовой режим). М., 2001.

3. Вылегжанин А.Н. Морское дно за пределами национальной юрисдикции // Международное морское право: Учебное пособие / под ред. С.А. Гуреева. М., 2003.
4. Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Том 3. Российский совет по международным делам / Под общей ред. И.С. Иванова. М., 2013.
5. Вылегжанин А.Н. Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике: рабочая тетрадь / Гл. ред. И. С. Иванов / Российский совет по международным делам. М., 2013.
6. Войтоловский Г.К. Динамика развития. М., 2005.
7. Гуреев С.А. О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике / С.А. Гуреев, И.В. Буник // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения / Под ред. В.А. Попова. М., 2005.
8. Жудро И.С. Эволюция международно-правового режима Северного Ледовитого океана и национальные интересы России // Московский журнал международного права. 2016. № 2.
9. Любимов Л.Л., Рогинко А.Ю., Войтоловский Г.К. Мировой океан: экономика и политика: Международные проблемы освоения / Под ред. Е.М. Примакова // Институт мировой экономики и международных отношений АН СССР. М., 1986.
10. Степанов Е.Д. Экспансия Китая на море. М., 1980.
11. Boening A., Kremer J.-F., Loon A. Global Power Europe. Policies, Actions and Influence of the EU's External Relations / Springer Science & Business Media. Vol. 2. 2013.
12. Depledge D. The Circumpolar Arctic / Britain and the Arctic / Springer. 2017.
13. Ostreng W., Eger K. M., Fløistad B., Jørgensen-Dahl A., Lothe L., Mejlænder-Larsen M., Wergeland T. Shipping in Arctic Waters: A comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages / Springer Science & Business Media. 2013.
14. Peng J., Wegge N. China and the law of the sea: implications for Arctic governance // The Polar Journal. Vol. 4. No. 2. 2014.
15. Xiangxin Xu, Guobin Zhang, Guifang (Julia) Xue. China's Deep Seabed Law: Towards «Reasonably Appropriate» Environmental Legislation for Exploration and Exploitation of Deep Sea Minerals in the Area // Asian Yearbook of International Law. Vol. 21. 2017.
16. Zhiguo Gao, Myron H. Nordquist, Tommy Thong Bee Koh, John Norton Moore. China and the Law of the Sea / Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention. Martinus Nijhoff Publishers. 2009.
17. Торкунов А.В. Россия в изменяющейся геометрии современного мира // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4. М., 2007 // Торкунов А.В. По дороге в будущее / Ред.-сост. Мальгин А.В., Чечевишников А.Л. М., 2010.
18. Торкунов А.В. Новая Россия в новом мире // Вступительная статья к изданию: Внешняя политика и безопасность современной России. 1991-2002: Хрестоматия: В 4 томах / Председатель ред. коллегии А.В. Торкунов; сост. Т.А. Шаклеина. Т. I. М., 2002 // Торкунов А.В. По дороге в будущее / Ред.-сост. Мальгин А.В., Чечевишников А.Л. М., 2010.
19. Торкунов А.В. Российская модель демократии и современное глобальное управление // Концепции и определения демократии: антология. М., 2006 // Торкунов А.В. По дороге в будущее / Ред.-сост. Мальгин А.В., Чечевишников А.Л. М., 2010.

CHINA'S STANCE TOWARDS THE APPLICABILITY OF THE COMMON HERITAGE OF MANKIND GOVERNANCE REGIME TO THE ARCTIC

***Introduction.** The article provides an analysis of China's tough stance towards the applicability of the governance regime of the common heritage of mankind to the Arctic referring to the Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, in the general context of contemporary international law.*

***Materials and methods.** General scientific and private scientific methods of cogni-*

tion constitutes the methodological basis for the study.

***Results of the study.** In the course of the study the author concludes that China's current stance towards the governance regime of the International seabed area as the common heritage of mankind and towards the international maritime law as a whole should not have exclusively negative assessments as it was during the period of the confrontation between*

the Soviet Union and the People's Republic of China in 1960-1980. Objectively the long-term interests of the People's Republic of China and the Russian Federation in the maintenance of international maritime law are aligned. However, a contemporary legal policy of China differs from the policy stated at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. It became more focused on the promotion of China's national interests in the Arctic, on the creation of the Area of the common heritage of mankind in the Arctic Ocean, even though none of the Arctic Coastal State advocate this stance.

Conclusions. *In this article the author balances China's arguments in favour of applicability of norms of the international law related to the common heritage of mankind to the Arctic with the Arctic Coastal States' arguments against it according to the doctrine in the sphere of the international law in which the legal concept of the common heritage of mankind is clarified. The author reveals reasons of China's support of the concept of the common heritage of mankind initiated by the USA and China's effort to broadly interpret it especially towards the Arctic in terms of the Arctic Coastal States' stance towards this issue contained in the materials of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea (1973 – 1982).*

tic Coastal States' arguments against it according to the doctrine in the sphere of the international law in which the legal concept of the common heritage of mankind is clarified. The author reveals reasons of China's support of the concept of the common heritage of mankind initiated by the USA and China's effort to broadly interpret it especially towards the Arctic in terms of the Arctic Coastal States' stance towards this issue contained in the materials of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea (1973 – 1982).

Elena V. Kienko,
the Institute of Legislation and
Comparative Law under the Government of
the Russian Federation

Ключевые слова:

Арктика, Северный Ледовитый океан, режим управления «общим наследием человечества», Международный район морского дна, арктические государства, неарктические государства, Китай

Keywords:

the Arctic, the Arctic Ocean, the governance regime of the common heritage of mankind, the International seabed area, Arctic States, non-Arctic States, China

References:

1. Barsegov, Ju.G., Korzun, V.A., Mogilevkin, I.M., 2002. *Arktika: interesy Rossii i mezhdunarodnye uslovija ih realizacii* [The Arctic: interests of Russia and international conditions of their realization]. Moscow.
2. Vylegzhaniin, A.N., 2001. *Morskie prirodnye resursy (Mezhdunarodno-pravovoj rezhim)* [Marine natural resources (international legal regime)]. Moscow.
3. Vylegzhaniin, A.N., 2003. *Morskoe dno za predelami nacional'noj jurisdikcii* [Seabed beyond national jurisdiction]. *Mezhdunarodnoe morskoe pravo: Uchebnoe posobie [the International Law: handbook]*. Edited by Gureev S.A. Moscow.
4. Vylegzhaniin, A. N., 2013. *Pravovoe polozhenie Arkticheskogo regiona v dokumentah* [Legal regime of the Arctic region in documents]. *Arkticheskij region: problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva* [The Arctic region: international cooperation issues]. Vol. 3. Rossijskij sovet po mezhdunarodnym delam [Russian International Affairs Council]. Edited by Ivanov, I.S., Aspekt Press, Moscow, 663 s.
5. Vylegzhaniin, A. N., 2013. *Predlozhenija k dorozhnoj karte razvitija mezhdunarodno-pravovyh osnov sotrudnichestva Rossii v Arktike: rabochaja tetrad'* [Proposals to the road map on the international legal basis development of Russia's cooperation in the Arctic]. Rossijskij sovet po mezhdunarodnym delam [Russian International Affairs Council]. Edited by Ivanov I.S. Moscow.
6. Vojtlovskij, G.K., 2005. *Dinamika razvitija* [Dinamic of development]. Moscow.
7. Gureev, S.A., 2005. *O neobходимости podtverzhenija i pravovogo zakreplenija isključitel'nyh prav Rossii v Arktike* [About the necessity of reaffirmation and legal ensuring of Russia's rights in the Arctic]. Edited by Gureev, S. A., Bunik, I. V. *Sovet Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii. Morskaja dejatel'nost' Rossijskoj Federacii: sostojanie i problemy zakonodatel'nogo obespečenija* [the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. Maritime activities of the Russian Federation: state and issues of regulatory framework]. Moscow.
8. Zhudro I.S., 2016. *Jevoljucija mezhdunarodno-pravovogo rezhima Severnogo Ledovitogo okeana i nacional'nye interesy Rossii* [Evolution of the international legal regime of the Arctic Ocean and national interests of Russia]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow Journal of International Law]. № 2.
9. Ljubimov L.L., Roginko A.Ju., Vojtlovskij G.K., 1986. *Mirovoj okean: jekonomika i politika: Mezhdunarodnye problemy osvoenija* [the Oceans: the economy and the policy: international development issues]. Edited by Primakov E.M. *In-t mirovoj jekonomiki i mezhdunarodnyh otnoshenij AN SSSR* [the Institute of World Economy and International Relations]. Moscow.
10. Stepanov E.D., 1980. *Jekspansija Kitaja na more* [China's expansion on the Sea]. Moscow.
11. Boening A., Kremer J.-F., Loon A., 2013. *Global Power Europe. Policies, Actions and Influence of the EU's External Relations*. Springer Science & Business Media. Vol. 2.

12. Depledge D., 2017. The Circumpolar Arctic. Britain and the Arctic. Springer.
13. Ostreng W., Eger K. M., Fløistad B., Jørgensen-Dahl A., Lothe L., Mejlænder-Larsen M., Wergeland T., 2013. Shipping in Arctic Waters: A comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages. Springer Science & Business Media.
14. Peng J., Wegge N., 2014. China and the law of the sea: implications for Arctic governance. *The Polar Journal*. Vol. 4. No 2.
15. Xiangxin Xu, Guobin Zhang, Guifang (Julia) Xue, 2017. China's Deep Seabed Law: Towards «Reasonably Appropriate» Environmental Legislation for Exploration and Exploitation of Deep Sea Minerals in the Area. *Asian Yearbook of International Law*. Vol. 21.
16. Zhiguo Gao, Myron H. Nordquist, Tommy Thong Bee Koh, John Norton Moore, 2009. China and the Law of the Sea. Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention. Martinus Nijhoff Publishers.
17. Torkunov A.V. Rossiia v izmeniaiushcheisia geometrii sovremennogo mira [Russia in the Variable Geometry of the Modern World]. Nauchnye problemy natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [Scientific Issues of National Security of the Russian Federation]. Vol. 4. Moscow, 2007. *Torkunov A.V. Po doroge v budushchee [On the Road to the Future]*. Red.-sost. Mal'gin A.V., Chechevishnikov A.L. Moscow, 2010.
18. Torkunov A.V. Novaia Rossiia v novom mire [New Russia in The New World]. Vstupitel'naia stat'ia k izdaniiu: Vneshniaia politika i bezopasnost' sovremennoi Rossii. 1991-2002: Khrestomatiia: V 4 tomakh [Introductory Article for the Edition: Foreign Policy and Security of Modern Russia]. Predsedatel' red. kollegii [Chief of the Editorial Board] A.V. Torkunov; sost. T.A. Shakleina. T. I. Moscow, 2002. *Torkunov A.V. Po doroge v budushchee [On the Road to the Future]*. Red.-sost. Mal'gin A.V., Chechevishnikov A.L. Moscow, 2010.
19. Torkunov A.V. Rossiiskaia model' demokratii i sovremennoe global'noe upravlenie [A Russian Model of Democracy and Modern Global Governance]. Kontseptsii i opredeleniia demokratii: antologiiia [Concepts and Definitions of Democracy: Anthology]. Moscow, 2006. *Torkunov A.V. Po doroge v budushchee [On the Road to the Future]*. Red.-sost. Mal'gin A.V., Chechevishnikov A.L. Moscow, 2010.

ИНСТИТУТ КОНФИСКАЦИИ ИМУЩЕСТВА В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ РОССИИ УРОКИ БОРЬБЫ С ДОХОДАМИ, ПОЛУЧЕННЫМИ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, В ОЦЕНКЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РФ

Юрий Краснов*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-22-30



Введение. В мае и июне 2018 года в России активизировались дискуссии вокруг проблемы конфискации имущества, полученного преступным путем. Эти дискуссии возникли после нескольких инициатив законодателей, выступивших за усиление роли этого института уголовного права в юридической практике в России и Верховного Суда РФ в Постановлении Пленума от 14 июня 2018 г., обобщившего опыт применения конфискации в практике российских судов и сформулировавшего некоторые рекомендации для судов.

Материалы и методы. В статье для анализа проблемы использован ряд исследовательских приемов и методов. Прежде всего, это анализ, позволяющий вычленив тенденции в развитии института конфискации. Используются также сравнения, с помощью которых сопоставляются и оцениваются однородные процессы на разных этапах применения института конфискации имущества, нажитого преступным путем, используется также обобщение, необходимое для подведения итогов исследования.

Результаты исследования. Использование института конфискации имущества, полученного преступным путем, в юридической практике России прошло несколько этапов. Современный этап начался после того, как институт был восстановлен в УК РФ Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, в соответствии с которым раздел VI УК был дополнен главой 15.1 «Конфискация имущества».

На основе решений майского и июньского пленумов Верховного Суда РФ в статье анализируется практика применения этого института в деятельности российских судов. 12-летний опыт применения главы 15.1 УК показал, что, несмотря на неоднократные разъяснения Верховного Суда, которые касались отдельных составов преступлений, часть спорных моментов так и осталась неразрешенной. В связи с этим в подготовленное Постановление пленум Верховного Суда внес ряд предложений по совершенствованию правовой базы этого института.

14 июня 2018 года на очередном Пленуме Верховного Суда РФ было принято новое детальное постановление по практике применения главы 15.1 УК и предложены конкретные рекомендации по совершенствованию практики применения института конфискации имущества, полученного преступным путем в РФ, которые рассматриваются и комментируются в статье.

Обсуждение и заключение. В юридической литературе новации в законодательстве России, связанные с институтом конфискации имущества, полученного преступным путем вызвали оживленную дискуссию.

* **Краснов Юрий Константинович**, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, Россия
ORCID ID: 0000-0001-7679-815X
e-mail: y.krasnov@yandex.ru

Существуют две основные точки зрения на восстановленный институт конфискации. Первая точка зрения заключается в том, что, «новое место конфискации имущества среди мер уголовно-правового воздействия определено правильно».

Однако существует довольно большая группа юристов, которые не согласны с отнесением конфискации к мерам уголовно-правового характера. Они убеждены, что место этого института в разделе видов уголовного наказания.

Введение

В конце мая 2018 года Пленум Верховного Суда РФ рассмотрел проект постановления «О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве». Проект не был принят, а отправлен на доработку, но представляет интерес сам факт такого обращения Верховного Суда к этой проблеме и суть его новых предложений на этот счет. Тем более что одновременно с двумя инициативами на эту тему почти синхронно друг с другом и Верховным Судом выступили законодатели. В феврале этого года Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности совместно с комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству предложили расширить перечень преступлений, по которым можно конфисковать имущество [16], а в Госдуме было внесено предложение внести поправки в УК и УПК, расширяющее понятие конфискации как меры уголовного наказания и предлагающее, по сути, возвращение института конфискации как дополнительной меры наказания [2].

14 июня Пленум Верховного Суда РФ еще раз вернулся к проблеме конфискации и дал новые разъяснения по ряду вопросов, возникающих у судов при конфискации имущества по уголовным делам [12].

Такая активность законодателей и высшего судебного органа страны вызывает общественный интерес.

Проблема конфискации имущества и доходов, полученных преступным путем, одна из наиболее дискуссионных и в праве, и в общественном сознании. Ожидание расширения этой меры требует обратиться к ее сути и практике применения в прошлом и в настоящем.

Литературный обзор

В борьбе с доходами, полученными преступным путем, ООН создана солидная

международно-правовая база. Многие международные и региональные Конвенции содержат положения о конфискации активов, полученных преступным путем. Стоит выделить в связи с этим статьи Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной Организованной преступности [6], Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотиков, наркотических средств и психотропных веществ 1988 года, [4] и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [5].

Все они содержат призыв «к национальным усилиям по предотвращению получения преступниками прибыли от преступной деятельности».

Есть такие документы и на региональном уровне. К ним относятся Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности [7]. Из других региональных документов стоит назвать Конвенцию Африканского Союза о предупреждении и борьбе с коррупцией, Межамериканскую Конвенцию против коррупции, а также Конвенцию Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных государственных служащих в международных деловых сделках.

Статьи 12-14 Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и статья 31 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции устанавливают меры по борьбе с преступными доходами, предусматривающие конфискацию активов в качестве способа предотвращения прибыли от преступности.

Серьезная проблема транснациональной организованной преступности и необходимость совершенствования механизмов для борьбы с ее последствиями и содействия возвращению доходов от организованной преступности обусловила принятие международным сообществом Конвенции Органи-

зации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, участниками которой в настоящее время являются 166 государств [6].

Эти нормативные акты предусматривают различные подходы к борьбе с прибылью от преступности. Обобщение этих подходов содержится в Пособии по международному сотрудничеству в целях конфискации доходов от преступной деятельности, подготовленном Управлением Организации Объединенных Наций по борьбе с наркотиками и преступностью в Вене [13].

Основное внимание в пособии уделяется национальным усилиям, направленным на успешное предупреждение преступности от наживы от преступлений.

Из других исследований ООН следует называть работу «Конфискация имущества. Конфискация доходов от преступлений в области интеллектуальной собственности - современный инструмент для сдерживания контрафакции и пиратства», подготовленный Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия [9]. Эта работа является результатом совместных усилий UNICRI (Межрегионального научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия) and BASCAP (Программы действий бизнеса по прекращению контрафакции и пиратства, инициированной Международной палатой коммерции), которые участвовали в качестве партнеров в исследованиях этой проблемы. Сотрудничество принесло пользу. Различными экспертами, включая генерального директора АКГ (Группы по борьбе с контрафакцией ВОЗ) Рут Орчард были представлены интересные материалы, содержащие, в частности, оценку опыта Великобритании в этой сфере, исследование взаимосвязи между законодательством и правоприменением в области борьбы с преступностью в сфере интеллектуальной собственности.

Следует отметить, что в уголовно - правовой науке есть много трудов, посвященных конфискации имущества, полученного преступным путем.

Среди зарубежных исследований конфискации собственности, полученной незаконным путем, привлекают внимание труды Миллингтона, Трегора [14], Джейн и Вихара Виратны [20], других ученых.

В отечественной уголовно - правовой науке сложились целые школы исследования проблемы, начиная от классиков россий-

ской науки уголовного права Н.С. Таганцева, И.Я. Фойницкого и заканчивая рядом современных ученых, например, Д.Ю. Борченко, В.И. Михайлова, А.А. Пропостина [17].

В то же время следует отметить, что, несмотря на большое количество трудов, посвященных конфискации, теория уголовного права еще не объясняет нам, каковы последствия введения данного института для состояния социальной безопасности. Нет единой точки зрения и на его место в уголовном законодательстве России, и на трансформацию системы уголовно-правового принуждения в некарательные формы уголовной ответственности.

Исследование

Некоторые страницы

истории института конфискации

Термин «конфискация» достаточно точно определен в праве. Конфискация имущества в юридическом слове определяется как «принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества в качестве санкции за преступление, либо за гражданское или административное правонарушение. В уголовном праве конфискация имущества - это уголовно-правовой институт, сущностью которого является принудительное изъятие и обращение в собственность государства всего или части имущества лица, совершившего преступление» [19].

Как юридический институт и как мера правового воздействия конфискация впервые появилась в Римской империи.

В нашей стране конфискация имущества как правовой акт появилась во времена Киевской Руси. Русская Правда устанавливала конфискацию имущества «за разбой, поджог, казнокрадство» [15].

За тысячелетнюю историю России правовое регулирование этого института было разным.

Наиболее жесткую форму конфискация как институт уголовного права приобрела после революции 1917 года. Она стала главным инструментом борьбы с эксплуататорами. Правовой основой такой политики стало Постановление Военно-Революционного Комитета от 28 ноября 1917 года [11].

Конфискация имущества в современной России

Современный этап развития института конфискации имущества наступает с 1997 года, с момента вступления в силу 1 января 1997 года УК РФ 1996 года. В ст. 44 УК РФ предусмотрена система наказаний. В ней дан

полный перечень их видов. В пункте «ж», утратившем силу в 2003 году, была предусмотрена и «конфискация имущества». Она была определена, как «принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного», являлась «дополнительным видом наказания (ч. 3 ст. 45 УК РФ) в случаях, предусмотренных законом».

Как мера уголовного наказания конфискация предусмотрена в ряде международных документов. В их числе: «Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, ст. 8 (2000 г.), Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, ст. 13, 14 (1990 г.), Конвенция ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ ст. 3, 5 (1988 г.)» [8].

В нашей стране в 90-е годы в угаре приватизации и безудержного разграбления государственной собственности институт конфискации явно мешал приватизаторам. Неудивительно, что 8 декабря 2003 года под предлогом борьбы с советским наследием был принят Федеральный закон № 162, который «конфискацию имущества как вид наказания (ст. 52 УК РФ)» с 11 декабря 2003 г. признал утратившим силу.

Таким образом, вопреки зарубежному опыту и международным обязательствам России, согласно закону «применение конфискации в отношении того имущества и доходов от него, которые были приобретены в результате преступных махинаций в процессе приватизации в условиях 1990 годов, было запрещено». Эффективный рычаг в борьбе с коррупцией, экономической и организованной преступностью был выбит из рук правоохранительной системы.

В условиях разгула преступности и глубоких преобразований собственности ошибка очень скоро стала очевидной. Вступление России в Совет Европы и ратификация Конвенции Совета Европы, связанной с мерами по противодействию финансированию преступной деятельности и терроризма, заставили российских законодателей вернуться к восстановлению этого института в российском праве. В 2006 году, 27 июля Федеральным законом № 153-ФЗ раздел VI УК был дополнен главой 15.1 «Конфискация имущества». В этой главе содержится законодательное определение конфискации имущества в ст. 104.1 УК РФ и характеристика ее видов. Интересно отметить, что глава, в которую

входит эта статья, включена не в раздел о наказании, а в новый раздел VI, который был назван «Иные меры уголовно-правового характера». В этом разделе, кроме конфискации имущества, упоминались «принудительные меры медицинского характера и судебный штраф». Об этих мерах говорится и в Общей части УК РФ. Их появление в уголовном праве России стало попыткой законодателя в борьбе с преступностью использовать не только репрессии, но и другие меры, уже широко применяемые в мире.

В связи с этим стоит вспомнить, что институт иных мер уголовно-правового характера появился в уголовном праве в конце XIX-начале XX века. Авторы идеи - представители социологической школы уголовного права, которая в тот период развивала концепцию новой социальной защиты. Суть концепции заключалась в том, что в обществе выделялась особая категория лиц - «психически нездоровые люди, рецидивисты и маргинальные слои населения (бродяги, нищие и т.д.)».

Представители социологической школы предлагали «обезвреживать» их ещё до совершения преступления.

Социологическая школа в первой половине XX века оказала существенное влияние на законодательство ряда стран Европы и Латинской Америки. В частности, это проявилось в признании и широком применении института «иных мер уголовно-правового характера» в юридической практике. Однако в первоначальном виде этот институт просуществовал недолго. Он вступил в явное противоречие с укрепляющимся в мировом праве институтом прав человека, который исключает применение репрессии к лицам, не совершившим преступления. В настоящее время в большинстве стран, где еще в борьбе с преступностью используются «меры безопасности», это делается только в рамках законного уголовного процесса, чтобы «избежать применения карательных мер в тех ситуациях, когда в этом нет необходимости для достижения целей уголовно-правового воздействия».

Такое развитие уголовного права естественно, тем более что в уголовно-правовой науке так и не сложилось четкого определения «иных мер уголовно-правового характера». Специалисты считают, что «частично это связано с тем, что, в отличие от наказания, такие меры имеют существенные различия между собой по основаниям применения и юридической сущности и не образуют единую систему». Поэтому юристы нередко

относят к ним все меры, которые не отнесены в уголовном законодательстве к мерам наказания.

Внесенные в УК РФ в последние годы изменения по проблемам конфискации - это движение в направлении, уже освоенном во многих странах, и они существенно изменили содержание мер уголовно-правового воздействия в отечественном уголовном праве. Эксперты в связи с этим приходят к заключению, что конфискация имущества в ее прежнем значении как вид наказания, законодателем больше не рассматривается.

Речь, таким образом, идет о том, что российский законодатель создал новый и по форме и по содержанию институт уголовного права. Его задача в соответствии с международными обязательствами России и международным правом, стать уголовно-правовым средством противодействия таким преступлениям, как финансирование терроризма и организованных преступных структур. Такой подход является юридическим основанием для конфискации имущества, полученного преступным путем и безвозмездного обращения его в собственность государства. При этом, чтобы исключить произвол, в международном праве закреплён специальный перечень преступных способов приобретения имущества и виды имущества, принадлежащие виновному и подлежащие в связи с этим конфискации. Стоит также отметить, что меры по конфискации, закреплённые в российском законодательстве, полностью соответствуют ст. 12 («Конфискация и арест») Конвенции ООН от 15 ноября 2000 года против транснациональной организованной преступности. Эта конвенция была ратифицирована Россией (Федеральный закон № 26-ФЗ от 26.04. 2004 года).

Статья 2 данной Конвенции в п.«г» определяет, что конфискация означает «окончательное лишение имущества по постановлению суда или другого компетентного органа». Конституционный Суд РФ уточнил применение этой меры в РФ при рассмотрении просьбы гражданина В.В. Костылева проверить конституционность статьи 92 УПК РФ. Конституционный Суд указал, что ч.ч. 1 и 3 ст. 35, ст.46 и ч.3 ст.55 Конституции позволяют лишать собственника или законного владельца его имущества, признанного вещественным доказательством, в двух случаях: только если есть вступивший в законную силу приговор, которым решен вопрос об этом имуществе как вещественном доказательстве или в случае, когда спор о праве на имущество, рассматриваемое как веществен-

ное доказательство, подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства вступившим в силу соответствующим решением суда.

Результаты

В мае и июне 2018 года Верховный Суд РФ на своих пленарных заседаниях дважды оценивал практику применения российскими судами института конфискации.

Первый раз это произошло 29 мая 2018 года. Пленум Верховного Суда обсудил 12-летний опыт применения главы 15.1 УК. Это обсуждение показало, что, несмотря на неоднократные разъяснения Верховного Суда, которые касались отдельных составов преступлений, часть спорных моментов так и осталась неразрешенной. В связи с этим в подготовленном Постановлении пленум Верховного Суда внес ряд предложений по совершенствованию правовой базы этого института.

Проект, состоящий из 16 пунктов, пленуму представил судья Судебной коллегии по уголовным делам ВС РФ Юрий Ситников. Он пояснил, что судебная практика применения института конфискации складывалась неоднозначно.

В связи с этим в проекте постановления пленум ВС РФ более четко расставил акценты, характеризующие сущность, юридическую природу этого института и правила его применения.

Во-первых, внимание судов обращено на тот факт, что конфискация имущества не является уголовным наказанием, а представляет собой «иную меру уголовно-правового характера».

Во-вторых, ВС указал на дифференцированный подход законодателя к вопросам конфискации. Если в отношении денег, ценностей и иного имущества, полученного в результате преступной деятельности, конфискация возможна только при совершении преступлений, строго указанных в ст. 104.1 УК РФ, то орудия, оборудование или иные средства совершения преступления, принадлежащие обвиняемому, могут быть конфискованы по всем преступлениям без ограничения.

В-третьих, внимание привлекает норма, устанавливающая, что имущество, указанное в п. «а» – «г» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ, может быть конфисковано судом, даже если оно находится на территории другого государства [3].

В документе содержатся и некоторые другие идеи по совершенствованию практики применения судами института конфискации, в том числе - дискуссионные. В частно-

сти, в проекте Постановления Пленума Верховного Суда предлагается норма, согласно которой «в целях обеспечения возможной конфискации суд может наложить арест на имущество, находящееся не только у подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия, но и у неопределенного круга лиц, если есть достаточные основания полагать, что оно получено в результате преступных действий либо предназначалось для экстремистской или террористической деятельности». Заметим сразу - это довольно дискуссионная идея. Наложение ареста на имущество должно быть обусловлено «предполагаемой причастностью конкретного лица к преступной деятельности». На это обстоятельство, кстати, не раз указывал и Конституционный Суд РФ.

14 июня 2018 г. Пленум Верховного Суда еще раз вернулся, к проблеме конфискации в связи с вопросами, возникающими у судов при конфискации имущества по уголовным делам и «в целях обеспечения правильного и единообразного применения судами норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, регламентирующих основания и порядок конфискации имущества».

Прежде всего, Верховный Суд подчеркнул, что поскольку «принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства имущества может быть связано с ограничением конституционного права граждан на частную собственность, то оно должно осуществляться судом в точном соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, требованиями уголовного и уголовно-процессуального законодательства».

В связи с этим Верховный суд, во-первых, указал в постановлении все составы преступлений, совершение которых способствовало получению незаконных доходов. Получается весьма впечатляющая картина для сведения тех, кто считает, что законодатель ничего не делает для изъятия незаконных доходов. Более 40 составов преступлений могут рассматриваться судом как основание для конфискации.

Добавьте к этому, что «согласно пункту «в» части 1 статьи 104.1 УК РФ подлежат конфискации деньги, ценности и иное имущество, используемые для финансирования терроризма, экстремистской деятельности, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного со-

общества (преступной организации) либо предназначенные для этих целей».

Что касается орудий, оборудования или иных средств совершения преступления, принадлежащие обвиняемому (пункт «г» части 1 статьи 104.1 УК РФ), то Верховный Суд, во-первых, уточняет, что это такое.

«К орудиям, оборудованию или иным средствам совершения преступления, говорится в Постановлении Верховного Суда РФ, следует относить предметы, которые использовались либо были предназначены для использования при совершении преступного деяния или для достижения преступного результата. Сюда будет относиться, например, автомобиль, оборудованный специальным хранилищем для сокрытия товаров при незаконном перемещении их через таможенную границу или Государственную границу Российской Федерации; эхолоты и навигаторы при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов; копировальные аппараты и иная оргтехника, использованные для изготовления поддельных документов).

Во-вторых, Верховный Суд обращает внимание всех судов, что такие средства совершения преступления могут быть конфискованы судом по делам о преступлениях, перечень которых законом не ограничен.

При этом Постановление содержит одно единственное требование, которое необходимо соблюсти до принятия решения о конфискации: суду необходимо установить факт того, что такое имущество находится в собственности обвиняемого.

Важным является указание Верховного Суда, содержащееся в п.6 Постановления. В соответствии с частью 3 статьи 115 УПК РФ в целях обеспечения возможной конфискации, говорится в Постановлении Верховного Суда, арест может быть наложен судом на имущество, указанное в части 1 статьи 104.1 УК РФ, «находящееся не только у подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия, но и у других лиц, если есть достаточные основания полагать, что оно получено в результате преступных действий либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия, оборудования или иного средства совершения преступления либо для финансирования терроризма, экстремистской деятельности (экстремизма), организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации). Арест на такое имущество может быть наложен и в тех случаях, когда по возбужденному уголовно-

му делу личность подозреваемого или обвиняемого не установлена» [12].

Обсуждение

Прежде всего, следует отметить, что в научной полемике по проблемам, затронутым Верховным Судом, высказаны противоречивые, а часто и противоположные мнения.

Начнем с того, что возражения вызывает само появление «нового уголовно-правового института». Сторонники такой точки зрения считают его «искусственным, неоправданным» (А.П. Козлов, В.Б. Малинин).

Однако основная дискуссия среди юристов разворачивается вокруг места нормы о конфискации в уголовном законодательстве.

Как показывают исследования, «две трети судей полагают, что конфискация имущества должна рассматриваться как дополнительный вид наказания, а среди граждан - каждый второй» [10].

Что касается оценки правовой природы конфискации имущества, то существуют по крайней мере две точки зрения на этот вопрос. Первая группа авторов согласна на перенос института конфискации из системы наказаний в группу иных мер уголовно-правового воздействия. Одним из первых сторонников такого переноса стал В.Н. Хачиян, предложивший ввести в УК РФ раздел «Иные меры уголовно-правового характера», в который кроме «конфискации имущества,

включить реституцию, взнос в фонд лиц, пострадавших от преступлений» [18].

В то же время среди юристов немало и противников такого рода новаций. Они считают, что «по своей правовой природе конфискация имущества остается видом уголовного наказания». Кстати, таково мнение и практических работников, например, двух третей судей [1].

Впрочем, дискуссия по этим проблемам не окончена и стоит подождать ее результатов, хотя бы в созданной пленумом Верховного Суда авторитетной редакционной группе.

Заключение

Итак, проблема конфискации имущества, полученного преступным путем, вызывает большой интерес и споры как общественности, так и юристов.

О чем свидетельствуют такие споры? Ответ прост: проблемы этого института еще далеко не решены. Они требуют размышлений и теоретиков, и практиков права. Открыты для исследований ряд аспектов темы: социальные предпосылки конфискации, состояние общественного сознания, соотношение конфискации с другими наказаниями и иными средствами правового воздействия, эффективность этих мер и т.д. И изучение этих аспектов не только сегодняшняя, но и завтрашняя задача юристов.

Литература:

1. Анникова Н.Н. Правовое регулирование конфискации имущества // Территория науки. 2013 № 2.
2. Депутаты предложили вернуть конфискацию в Уголовный кодекс // <https://pravo.ru>.
3. Забрать и не вернуть: Пленум Верховного суда дал разъяснения по конфискации имущества // <https://pravo.ru>.
4. Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотиков, наркотических средств и психотропных веществ 1988 года // <http://www.un.org>.
5. Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции // <http://www.un.org>.
6. Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной Организованной преступности // <http://www.un.org>.
7. Конвенция Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности // <http://docs.cntd.ru>.
8. Конфискация имущества // <http://law.pp.ru>.
9. Confiscation of the Proceeds of IP Crime A modern tool for deterring counterfeiting and piracy. UNICRI and BASCAP. 2015.
10. Кузнецова Н. Мнение ученых о реформе УК (или qui prodest?) // Уголовное право. М., 2004. № 1.
11. Постановление Военно-революционного комитета 28 ноября 1917 года // <http://doc20vek.ru>.
12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2018 № 17 «О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве» // КонсультантПлюс.
13. Manual on International Cooperation for the Purposes of Confiscation of Proceeds of Crime // <http://www.unodc.org>.
14. Millington, Trevor. Proceeds of crime: law and practice of restraint, confiscation, condemnation and forfeiture / By

- Trevor Millington, Mark Sutherland Williams. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2007.
15. Российское законодательство X-XX веков. В 9-ти томах. М., 1994. Т. 1.
 16. Сенаторы предложили изменить практику конфискации имущества // <https://pravo.ru>.
 17. Уголовное право. Общая и Особенная части: Учебник / Под ред. Сверчкова В.В., М., 2013.
 18. Хачиян В.Н. Иные меры уголовно-правового характера: вопросы законодательной регламентации // Российский судья. 2008. № 9.
 19. Юридический словарь онлайн. Конфискация имущества [Электронный ресурс] // <http://www.bravica.ws>.
 20. Weeratna, D.A.P. Confiscation / Forfeiture of property / D.A.P. Weeratna, Jayanie B. Weeratna, Vihara Weeratne. [Colombo]. 2016.
 21. Березко В.Э. Либеральные меры и сильная власть // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7.
 22. Сардарян Г.Т. Политические проблемы регионализации Италии. М., 2016.

THE INSTITUTE OF CONFISCATION OF PROPERTY IN RUSSIAN CRIMINAL LAW LESSONS OF COMBATING PROCEEDS OF CRIME IN THE ASSESSMENT OF THE SUPREME COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Introduction. May and June 2018 saw intensified discussions in Russia around the issue of confiscation of property obtained by criminal means. These discussions arose after several initiatives of legislators who advocated the strengthening of the role of this institution of criminal law in the legal practice in Russia and after the Supreme Court of the Russian Federation summarized the experience of the use of confiscation in the practice of Russian courts and formulated some recommendations for the courts in the decision of the plenary session of June the 14th.

Materials and methods. The article uses a number of research methods and techniques to analyze the problem such as analysis that allows isolating the trends in the development of the institution of confiscation; comparison which allows evaluating homogeneous processes at different stages of the institute of confiscation of property acquired by criminal means, and generalization which is necessary to summarize the results of the research.

Research results. The use of the institution of confiscation of property obtained by criminal means in the legal practice of Russia has passed several stages. The modern stage began after the institution was restored in the criminal code of the Russian Federation by the Federal law of July 27, 2006 № 153-FZ and section VI of the Criminal Code was supplemented by Chapter 15.1 "Confiscation of property". This Chapter contains the legislative definition of the confiscation of property (article 104.1 of the Criminal Code) and an indication of the subject of confiscation, its types and conditions.

Based on the decisions of the plenums of the Supreme Court of the Russian Federation the article analyzes the practice of this institution in the activities of Russian courts. 12 years of experience in the application of Chapter 15.1 of the Criminal Code, showed that, despite the repeated explanations of the

Supreme Court, which dealt with individual crimes, some of the controversial issues remained unresolved. In this regard the Plenum of the Supreme Court introduced a number of proposals to improve the legal framework of this institution in the draft Resolution.

On June 14th, 2018 the next plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation adopted a new detailed resolution on the practice of application of Chapter 15.1 of the Criminal Code and proposed detailed recommendations to improve the application of the institution of confiscation of property obtained by criminal means in the Russian Federation, which are considered and commented on in the article.

Discussion and conclusion. Legal literature discussed the innovations in the Russian legislation related to the institution of confiscation of property obtained by criminal means caused in a very active mode. The views of the authors of articles on this issue can be divided into two parts with each having a lot of supporters. According to the first of them the new place of confiscation of property among the measures of criminal law is justified.

Supporters of the opposite point of view support the exclusion of confiscation of property from the system of measures of criminal law as they believe that the legal nature of the confiscation of property belongs to a form of criminal punishment. This is the opinion of the judges. Two-thirds of the judges believe that the confiscation of property should be considered as an additional form of punishment.

Yuri K. Krasnov,
Doctor of Sciences (Law, History), Professor
with the Department of Legal Basics of Governance and Civil Society, MGIMO (University)
under the MFA of Russia

Ключевые слова:

Верховный Суд РФ, институт
конфискации имущества, практика
применения законодательства о
конфискации имущества и меры по его
совершенствованию

Keywords:

Supreme Court of the Russian Federation,
Institution of property confiscation, practice
of application of the legislation on property
confiscation and measures for its improvement

References:

1. Annikova N.N., 2013. Pravovoe regulirovanie konfiskatsii imushhestva [Legal regulation of confiscation of property]. *Territoriya nauki* . № 2.
2. Deputaty predlozhili vernut' konfiskatsiyu v Ugolovnyj kodeks [Deputies have suggested to return confiscation to the Criminal code]. URL: <https://pravo.ru>.
3. Zabrat' i ne vernut': Plenum Verkhovnogo suda dal raz'yasneniya po konfiskatsii imushhestva [To take away and not to return: The plenum of the Supreme Court has made explanations on confiscation of property]. URL: <https://pravo.ru>.
4. Konventsii Organizatsii Ob'edinennykh Natsij o bor'be protiv nezakonnogo oborota narkotikov, narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv 1988 goda [Conventions of the United Nations on fight against drug trafficking, drugs and psychotropic substances of 1988]. URL: www.un.org.
5. Konventsii Organizatsii Ob'edinennykh Natsij protiv korruptsii [Conventions of the United Nations against corruption]. URL: <http://www.un.org>.
6. Konventsii Organizatsii Ob'edinennykh Natsij protiv transnatsional'noj Organizovannoj restupnosti [United Nations Conventions Against Transnational Organized Crime]. URL: www.un.org.
7. Konventsiya Soveta Evropy ob otmyvanii, vyyavlenii, iz'yatii i konfiskatsii dokhodov ot prestupnoj deyatel'nosti [Convention of the Council of Europe on washing, identification, withdrawal and confiscation of income from criminal activity]. URL: <http://docs.cntd.ru>.
8. Konfiskatsiya imushhestva [Confiscation of property]. URL: <http://law.pp.ru>.
9. Confiscation of the Proceeds of IP Crime A modern tool for deterring counterfeiting and piracy. UNICRI and BASCAP. 2015.
10. Kuznetsova N., 2004. Mnenie uchenykh o reforme UK (ili qui prodest?) [Opinion of scientists on reform of CC (or qui prodest?)]. *Ugolovnoe pravo [Criminal law]*. Moscow, № 1.
11. Postanovlenie Voenno-revolutsionnogo komiteta 28 noyabrya 1917 goda [Resolution of Revolutionary-military committee on November 28, 1917]. URL: <http://doc20vek.ru>.
12. Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 14.06.2018 № 17 «O nekotorykh voprosakh, svyazannykh s primeneniem konfiskatsii imushhestva v ugolovnom sudoproizvodstve» [The resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation from 6/14/2018 No. 17 "About some questions connected with application of confiscation of property in criminal legal proceedings"]. Konsul'tantPlyus.
13. Manual on International Cooperation for the Purposes of Confiscation of Proceeds of Crime. URL: <http://www.unodc.org>.
14. Millington, Trevor, 2007. Proceeds of crime : law and practice of restraint, confiscation, condemnation and forfeiture. By Trevor Millington, Mark Sutherland Williams. Oxford; New York: Oxford University Press.
15. Rossijskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov. V 9-ti tomakh. T. 1 [Russian legislation of the 10-20th centuries. In 9 volumes.]. Moscow, 1994.
16. Senatory predlozhili izmenit' praktiku konfiskatsii imushhestva. [Senators have suggested to change practice of confiscation of property]. URL: <https://pravo.ru>.
17. Ugolovnoe pravo. Obshhaya i Osobennaya chasti: Uchebnik [Criminal law. The general and Special speak rapidly: The textbook]. Pod red. Sverchkova V.V., Moscow, 2013.
18. Khachiyan V.N., 2008. Inye mery ugolovno-pravovogo kharaktera: voprosy zakonodatel'noj reglamentatsii [Other measures of criminal and legal character: questions of a legislative regulation]. *Rossijskij sud'ya [Russian Judge]*. № 9.
19. Yuridicheskij slovar' onlajn. Konfiskatsiya imushhestva. Elektronnyj resurs [Legal dictionary online. Confiscation of property]. URL: <http://www.bravica.ws>.
20. Weeratna, D.A.P., 2016. Confiscation/Forfeiture of property. D. A. P. Weeratna, Jayanie B. Weeratna, Vihara Weeratne [Colombo].
21. Berezko V.E., 2016. Liberal'nye mery i sil'naia vlast' [Liberal Measures and Strong Power]. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. № 7.
22. Sardaryan G.T., 2016. Politicheskie problemy regionalizatsii Italii [The Political Problems of Italy Regionalization]. Moscow.

ПРАВОСУДИЕ КАК ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ПРИРОДЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Руслан Гребнев*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-31-39



Введение. В статье обоснован авторский взгляд на правосудие как одну из важнейших обеспечительных функций правозащитной природы судебной власти. Автор определяет факторы, совокупность которых формирует уровень доверия и характер оценки обществом результатов работы судебных органов (как следствие – всей судебной системы России). Компаративистский подход к исследованию природы судебной власти, ее структуры и системы во многом вытекают и обуславливаются функцией правосудия (осуществления судебной власти в системе разделения властей) как важнейшего вида правоприменения, а также природой и функциями законодательной власти, принимающей законы, которые потом трактует суд. Только суд, основываясь на трактовке и сравнительно-правовом анализе норм законодательства (аналогия закона) и права (аналогия права), в рамках «коридора» действующего законодательства, может давать итоговое заключение, которое по юридической силе и необходимости его исполнения путем обязательного применения механизмов государственного принуждения может быть приравнено к закону.

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

Результаты исследования. В результате проведенного анализа выявлено, что правоприменение возможно только на основе толкования или уточнения права каждым судьей в рамках осуществления правосудия по каждому отдельно взятому делу. Правоприменение является правом в действии, а правосудие (по вступившим в законную силу судебным актам) – окончательным способом обеспечения универсальности и единообразия норм права. Правоприменение невозможно без действующего законодательства, подвергающегося постоянным изменениям и дополнениям; с учетом этого меняется сам характер правоприменения.

Обсуждение и заключения. Обосновано, что структура судебной системы определяется правозащитной природой судебной власти и характером материального права, применяемого в рамках каждого вида судопроизводства. Автор статьи предлагает исходить из нового – авторского – понимания того, что судебная власть с помощью обеспечительной функции правосудия является источником создания норм поведения (запрещающих, обязывающих) для от-

* **Гребнев Руслан Дмитриевич**, кандидат юридических наук, доцент, советник при ректорате по правовым вопросам, доцент кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Юридического института Российского университета дружбы народов
ORCID ID: 0000-0003-2966-521X
e-mail: grebnev_rd@rudn.university

дельных граждан и/или их групп. Обосновывается, что понимание правосудия в рамках сравнительно-правового подхода только как вида правозащитной деятельности является узким и не отвечает целям совершенствования судебной системы России.

Введение

Судебная реформа проводится в России с начала 1990-х гг., ее концепция была утверждена Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г.¹ За двадцатипятилетний период ее проведения структура системы судебной власти в Российской Федерации в целом состоялась; она приобрела достаточный объем юрисдикции и стала реальной силой, способной обеспечить права, свободы и законные интересы субъектов общественных отношений; кардинально изменились параметры ее функционирования [11]. Правозащитная функция суда (и судебной системы в целом) в России определяется правовой природой судебной власти и сущностью судебной деятельности, главная цель которой – правовая защита нарушенных прав и свобод, их восстановление с помощью принимаемого судом решения, на основе применяемых (трактуемых) судьей норм закона с использованием аналогии закона или аналогии права. Принятое таким образом судебное решение, являющееся итогом реализации правозащитной функции суда, нельзя приравнивать к законодательству хотя бы потому, что такое понимание нарушило бы конституционный принцип разделения властей.

В рамках данной статьи проводится одно из первых научных исследований, учитывающих последние изменения в российском законодательстве о судебной системе, природу и перспективные направления совершенствования судоустройства и судебной деятельности в современной России [9].

Правоприменение возможно только на основе толкования или уточнения права каждым судьей в рамках осуществления правосудия по каждому отдельно взятому делу. Правоприменение является правом в действии, а правосудие (по вступившим в законную силу судебным актам) – окончательным способом обеспечения универсальности и единообразия норм права. Природа

судебной власти отличает ее от законодательной, но суды выступают завершающей стадией реализации нормы права. Таким образом, правосудие как функциональная особенность системы судебной власти (толкование права), с одной стороны, определяет особую природу судебной власти, с другой стороны, – результаты работы системы правосудия (судебные акты). Суд является популяризатором императивных норм права, при необходимости разъясняющим мотивы и основания принимаемого судебного решения.

Судебная власть – самостоятельная ветвь государственной власти, один из стержневых институтов развития правового демократического государства и гражданского общества. Субъект осуществления судебной власти – система судебных органов, обладающая исключительной компетенцией разрешения судебных споров. Природа судебной власти, ее структура и система во многом вытекают и обуславливаются функцией правосудия (осуществления судебной власти в системе разделения властей) как важнейшего вида правоприменения, а также природой и функциями законодательной власти, принимающей законы, которые потом трактует суд. Только суд, основываясь на трактовке и анализе норм законодательства (аналогия закона) и права (аналогия права), в рамках «коридора» действующего законодательства, может давать итоговое заключение, которое по юридической силе и необходимости его исполнения путем обязательного, в рамках установленных законом сроков, применения механизмов государственного принуждения, может быть приравнено к закону. Именно принудительность его исполнения, обеспечиваемая исключительно государством в лице уполномоченных органов и лиц (например, приставов-исполнителей), дает основание утверждать, что судебное решение (приговор), вступившее в законную силу, имеет силу закона, но только в отношении ограниченного круга лиц, указанных в су-

¹ Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР». Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

дебном решении (приговоре). Совокупность таких решений можно называть судебным законом (судебным законодательством), что обуславливает сложную правовую природу судебной власти.

В числе федеративных государств можно отметить судебную систему Швейцарии, где суды кантонов (местные суды) достаточно самостоятельны и независимы. Судебные системы отдельных субъектов Швейцарии, статус которых закреплён в их конституциях, отличаются своеобразием, что выражается даже в названиях соответствующих судебных инстанций. Так, высшие суды кантонов могут называться кантональными, высшими, кассационными либо апелляционными.

В ФРГ субъекты (земли) формируют судебные системы в соответствии с имеющими место пятью ветвями юриспруденции (общая, административная, финансовая, по трудовым делам и по социальным вопросам); соответствующие суды созданы в каждой земле. В качестве суда первой инстанции по гражданским делам выступают участковые судьи, имеющие статус, сходный с российскими мировыми судьями.

Исследование

Объём и эффективность работы судебной власти определяется общественным запросом на разрешение возникающих споров и самой спецификой возникающих споров, что содействует общественному порядку (стабильности в государстве). Уровень доверия и характер оценки обществом результатов работы судебных органов (и как следствие – всей судебной системы России) являются следствием совокупности следующих факторов:

А) развитость механизмов внесудебного урегулирования споров (медиация, правосудие, осуществляемое третейскими судами и т.д.);

Б) наличие процедуры предъявления и раскрытия доказательств;

В) полнота проведения расследования (по уголовным делам);

Г) свободное принятие судьей решения, руководствуясь своим профессионализмом и правосознанием (аналогия закона и аналогия права).

Отличием судебного решения (приговора), вступившего в законную силу, от нормы закона, является: во-первых, существовавшая до определенного момента возможность его обжалования, во-вторых, распространение действия судебного решения на строго определенный круг лиц (в отличие от закона, рас-

пространяющего свое действие на неопределенный круг лиц), в-третьих, вступившее в законную силу судебное решение практически невозможно отменить или изменить, за исключением некоторых случаев, в отличие от закона – к которому могут приниматься многочисленные изменения и дополнения), в-четвертых, отсутствие в настоящее время в России полноценной системы прецедентного права (при наличии некоторых ее элементов, например, механизма пересмотра вступивших в законную силу судебных актов на основании изменения судебной практики применения правовой нормы), при которой судебное решение могло по аналогии применяться судами в отношении аналогичных (схожих) дел полностью или в части. В судебном решении «проявляется» (интерпретируется при необходимости, трактуется) действующая норма права, что приводит к необходимости перманентного признания обязательности судебного решения и его приравнения (в определенном смысле) к императивной норме права [10].

Правоприменение возможно только на основе толкования или уточнения права каждым судьей в рамках осуществления правосудия по каждому отдельно взятому делу. Правоприменение является правом в действии, а правосудие (по вступившим в законную силу судебным актам) – окончательным способом обеспечения универсальности и единообразия норм права. Правоприменение невозможно без действующего законодательства, подвергающегося постоянным изменениям и дополнениям; с учетом этого перманентно меняется и сам характер правоприменения.

Природа судебной власти дополняет (продолжает) деятельность законодательной власти, поскольку суды выступают завершающей стадией реализации нормы права, принятой органами законодательной власти. Таким образом, правосудие как функциональная особенность системы судебной власти (толкование права), с одной стороны, определяет особую природу судебной власти, с другой стороны, – продолжает деятельность законодательной власти, определяет в рамках своей природы результаты работы системы правосудия (судебные акты). Суд является популяризатором императивных норм права, при необходимости разъясняющим мотивы и основания принимаемого судебного решения в рамках конкретного судебного спора, разрешающего конкретную жизненную, правовую ситуацию. Изменение процессуального законодательства

в обязательном порядке должно сопровождаться преобразованием судоустройства с тем, чтобы судебная система могла его обеспечить, не нарушая принципы организации судебной власти. Изменение процессуального законодательства современной России без соответствующих преобразований системы судов общей юрисдикции привело к тому, что суды субъектов РФ одновременно осуществляют правосудие на уровне первой, апелляционной и кассационной инстанций, что нарушает конституционное право на судебную защиту и принцип независимости судей, увеличивает коррупциогенные риски.

Верховный Суд РФ имеет особый правовой статус в структуре судебной системы, основанный на исключительной компетенции рассмотрения специфических дел в качестве суда первой инстанции. Вместе с тем, пирамидальный принцип построения судебной власти системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов (ВС РФ - вершина пирамиды, нижестоящие звенья - ее основание) «включает» законы управления и контроля, когда исключительные полномочия вышестоящего органа не должны «клонироваться» нижестоящими органами, иначе будет потеряна исключительность (особая природа и сущность) управляющего пирамидальной системой органа (субъекта управления). Представляется, что при сохранении исключительных полномочий и вытекающего из них особого правового статуса ВС РФ, нижестоящие суды не должны быть одновременно разными инстанциями, выступая в роли то субъекта управления (по отношению к нижестоящим судам), то объекта управления (по отношению к вышестоящим судам) в судебной системе.

Принимая во внимание доступность мировых судов, их максимальную (в том числе, территориальную) приближенность к населению, учитывая общеизвестную практику успешного функционирования мировых судей, в целях разгрузки системы судов общей юрисдикции, а также учитывая проблему повышенной судебной нагрузки на судебную систему в современных условиях, ликвидацию ВАС РФ, т.е. буквальное сокращение количества судебных органов и судей, представляется необходимым пересмотр полномочий и компетенций мировых судей, оснований обращения в мировые суды в качестве первой инстанции, в частности: а) повышение цены иска с 50 тыс. руб. до 500 тыс. руб.; б) рассмотрение дел о ДТП и возмещении ущерба, связанного с ДТП; в) рассмотре-

ние всех дел о разводе; г) рассмотрение иных, возникающих из семейно-правовых отношений, дел, включая дела об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, а также другие дела по спорам о детях и дела о признании брака недействительным.

На основании положительного опыта установления обязательного досудебного (претензионного) порядка разрешения налоговых споров представляется возможным установить обязательный порядок досудебного разрешения всех административных споров, возникающих при участии органов исполнительной власти. Аналогичным образом представляется возможным оптимизировать нагрузку всех российских судов путем установления обязательного претензионного порядка при разрешении коммерческих споров, т.е. обязанности истца, намеревающегося предъявить иск к любому органу государственной власти, сначала предъявить досудебную претензию.

Теоретическая и практическая значимость данного исследования заключается в том, что разработка данной темы будет способствовать дальнейшему междисциплинарному исследованию структуры современной судебной системы Российской Федерации, а также изучению целевого предназначения судебного правотворчества в современной России. Результаты исследования могут быть использованы при оценке основных направлений реализации судебной реформы в Российской Федерации; при анализе перспектив развития правозащитной функции суда и практики судебного правотворчества в Российской Федерации, а также научного осмысления единства толкования и применения административного и гражданского права как важнейшей задачи правотворческой деятельности судов Российской Федерации. Выводы могут применяться в аналитической работе, при социальном моделировании, политическом планировании и юридическом прогнозировании.

Несмотря на исторические различия в положении между прецедентным правом в странах общего права и судебной практикой в романо-германской правовой семье, между ними есть сходство, корнящееся в их единой природе судейского права. Особенность судейского права, прежде всего, заключается в его неписаном характере. Право любой страны существует и как писаное, и как неписаное. Такое деление уходит в древ-

ность, когда зародившаяся письменность способствовала выделению права из других социальных норм. Письменность открыла перед правом широкие перспективы. Писанные нормы имели много преимуществ: конкретность, четкость и определенность в изложении правовых норм; возможность формулировать абстрактные нормы, излагать их в разнообразных правовых актах, за принятием и исполнением которых легче установить контроль. Эти преимущества были использованы в тех правовых системах, в основу которых легло писаное право, т.е. в романо-германской правовой семье.

Другая правовая семья — общего права — в основе своей имела неписаное право. Роль неписаного права в первом случае и писаного права — во втором изначально была как бы второстепенной и лишь со временем стала усиливаться.

Гипотезой исследования является обоснование авторского взгляда на правосудие как одну из важнейших обеспечительных функций правозащитной природы судебной власти. Автор полагает, что в юридическую науку необходимо ввести новое понятие — *нормативная свобода дискреционного судебного правоприменения* как определенная законными полномочиями способность специального субъекта права (в нашем случае — судьи) действовать в рамках установленных норм закона и/или права. Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений и процессов в сфере судебного права и правосудия: метод системно-структурного анализа; метод синтеза; метод анализа; сравнительно-правовой метод; формально-логический метод; статистический метод. Их применение позволило автору статьи исследовать рассматриваемую тему всесторонне и объективно. Эмпирическую базу научного исследования составили статистические данные работы судов общей юрисдикции (2008-2015 гг.), судебные акты Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ (2001-2015 гг.), а также опрос и анкетирование судей (2014-2016 гг.).

Материалы исследования

Основой научного исследования стали нормативные правовые акты Российской Федерации, материалы судебной практики,

в частности: Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»². Периодически Правительством Российской Федерации утверждаются Федеральные целевые программы «Развитие судебной системы России». Так, исследована Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 гг., которая закрепила за судебной системой важную роль в построении гражданского общества и развитии национальной экономики и поставила задачу повышения доверия населения к судам³.

Судебная система России, в частности, система арбитражных судов (до ее реорганизации в 2014 г.) не совпадала с административно-территориальным делением. Очевидно, что работе по совершенствованию законодательства должны предшествовать научные исследования, в том числе, историко-правового характера. Для успеха современной модернизации судебной системы необходимо, чтобы она основывалась на научной разработке проблем, включая учет отечественного исторического опыта.

Проблема правового усмотрения имеет широкое междисциплинарное содержание и требует корректного вписывания в систему юридических понятий и конструкций. Наиболее важно в настоящий момент понять суть явления, а также условия его корректного инструментального использования в правовом регулировании. Сложность и дискуссионность проблемы усмотрения (дискреции) в праве обусловлена тем, что будущи феномен реальной действительности, усмотрение подчас противоречит сути права как правомерного ограничения свободы. Это наблюдается и в практике современного правового регулирования.

Методология теории судебного права — это совокупность теоретических принципов, приемов, способов и средств исследования структуры и системы судебной власти, правовых механизмов судопроизводства, форм судоустройства, а также взаимодействия судебной власти с другими ветвями государственной власти и влияния деятельности судебной власти на общественные отношения. Идея имманентной пробельности позитивного права и необходимости заполнения этих пробелов сейчас стала банальностью и мало кем оспаривается [1]. Ранее

² Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Российская газета. № 3. 1997. 6 января.

³ Постановление Правительства РФ от 21.09.2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007-2012 годы». СЗ РФ. 2006. № 41. Ст. 4248.

столь влиятельное мнение о том, что роль судов сводится исключительно к логическим упражнениям, путем которых из положений закона и выведенных из них конструкций и понятий дедуктивно определяются частные решения в пробельных зонах, более всерьез не воспринимается [5]. Важную роль в развитии научной теории судебного правотворчества сыграли работы известного немецкого правоведа [2], который в 1970-е годы развивал взгляды сторонников умеренного крыла движения за свободное право, и современной герменевтики (Гадамер). Так, он доказывал, что суды выбирают тот или иной метод толкования в зависимости от своего изначального ощущения того, чего требует общий социальный консенсус в отношении политики права в этом вопросе. Поэтому право не является закрытой системой, продуцирующей силлогизмы, а динамично развивается судами под воздействием социальной и этической динамики [7].

Результаты исследования

Разработка данной темы будет способствовать дальнейшему междисциплинарному исследованию структуры современной судебной системы Российской Федерации, а также изучению целевого предназначения судебного правотворчества в современной России.

В статье обосновывается новое понятие - нормативная свобода дискреционного судебного правоприменения как определенная законными полномочиями способность специального субъекта права (в нашем случае - судьи) действовать в рамках установленных норм закона и/или права. Должная реализация принципов независимости и самостоятельности судей будет способствовать укреплению и развитию нормативной свободы дискреционного судебного правоприменения. Следовательно, можно говорить о нормативной свободе судебного усмотрения в рамках правоприменительного усмотрения (как более широкого понятия). Гарантировать *нормативную свободу* (а не законность) дискреционного судебного правоприменения должно государство путем установления системы юридических гарантий этой свободы, а именно:

а) гарантий неукоснительного соблюдения основных требований к правоприменительному решению (законности, целесообразности, обоснованности, разумности и справедливости);

б) гарантий самостоятельного и свободного принятия решения судьей при от-

сутствии однозначного нормативного регулирования, на основе выбора вариантов, как указанных в праве, так и сформулированных судьей путем интерпретации правовых принципов (аналогии закона и права);

в) гарантий наиболее полного проявления профессионализма, внутреннего убеждения и творческих способностей судьи (особенно - при применении аналогии закона и аналогии права).

Развитие судебной реформы в дальнейшем, скорее всего, будет идти по пути дисциплинирования граждан, участвующих в судопроизводстве, в том числе, путем ограничения их возможности по изменению исковых требований, а также по представлению суду первой инстанции только части доказательств. Так, в процедуре апелляции участвующие в деле лица вправе предъявить суду только те новые доказательства, которые они не могли представить суду первой инстанции по независящим от них причинам. Значительное время отнимает у судов устранение последствий некачественной подготовки исковых материалов. Такие иски приходится оставлять без движения, а это отнимает время и ресурсы [6]. Некоторые авторы высказывают мнение, что решению данной проблемы могло бы способствовать введение обязательной подготовки исковых материалов в суд профессиональными юристами, в частности адвокатами. Задаче ускорения, упрощения и оптимизации процедуры рассмотрения дел в суде без потери качества рассмотрения дел при реализации права граждан на судебную защиту отвечает изменение системы обжалования состоявшихся судебных постановлений в судах общей юрисдикции [3].

Заключение

Правосудие является одной из важнейших обеспечительных функций правозащитной природы судебной власти и согласно Конституции Российской Федерации осуществляется в гражданском, административном, уголовном и конституционном судопроизводствах. Структура судебной системы определяется правозащитной природой судебной власти и характером материального права, применяемого в рамках каждого вида судопроизводства. Автор статьи предлагает исходить из нового - авторского - понимания того, что судебная власть с помощью обеспечительной функции правосудия является источником создания норм поведения (запрещающих, обязывающих) для отдельных граждан и/или их групп. Понимание право-

судия только как вида правозащитной деятельности в современных правоотношениях и развивающейся, усложняющейся судебной практике становится узким и не отвечающим целям совершенствования судебной системы России [4]. Правовая стабильность, помимо всего прочего, означает определенную степень предсказуемости правоприменительных актов, транспарентность права. Стабильность гражданского оборота в свою очередь означает такой правовой режим, когда возникшие договорные отношения носят устойчивый характер, отношения собственности надежно защищены законом, а в случаях причинения вреда или неосновательно-

го обогащения обеспечивается справедливое восстановление статус-кво [8].

Достиженные результаты исследования способствуют введению в правовую науку и законодательство общеправового принципа стабильности государственного устройства (одной из его важнейших подсистем - судебной системы, включая правовой механизм судоустройства) в качестве системообразующего принципа судебной власти после окончания конституционно-правовой оптимизации в стране. Реализация всех судебных преобразований в России должна проходить в соответствии с этим принципом.

Литература:

1. Alexy R., Dreier R. Statutory Interpretation in the Federal Republic of Germany. Interpreting Statutes: A Comparative Study. Ed. by D.N. MacCormick and R.S. Summers. 1991.
2. Esser J. Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung. 1970.
3. Grudtsina, L.J. Role of civil society, mechanisms of future development and regulation // World Applied Sciences Journal. 2014.
4. Grudtsina, L.J., Galushkin, A.A. Questions of modern civil society development in Russian Federation // World Applied Sciences Journal. 2013.
5. Herget J.E. Contemporary German Legal Philosophy. 1996.
6. Ivanov, A.A., Shagieva, R.V., Grudtsina, L.Y. The main issue of criminology: A view through the prism of history International // Journal of Environmental and Science Education. 2016.
7. Prott L.V. Updating the Judicial "Hunch": Esser's Concept of Judicial Predisposition // 26 American Journal of Comparative Law. 1977-1978.
8. Yaraya T.A., Masalimova A.R., Vashieva D.G., Grudtsina L.Y. The development of a training model for the formation of positive attitudes in teachers towards the inclusion of learners with special educational needs into the educational environment // South African Journal of Education. 2018. 38(2). Art. № 1396.
9. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: учебник для вузов. М., 2000.
10. Енгибарян Р.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права: (Читая новейшую учебную литературу) // Государство и право. 2001. № 1.
11. Лебедев В.М. Проблемы становления и развития судебной власти в Российской Федерации. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2000.
12. Енгибарян Р.В. Многоликая демократия: время переоценки ценностей // Международная жизнь. 2017. № 9.
13. Yengibaryan R. The institution of presidency in the USA // Giornale di Storia Costituzionale. Volume 33. Issue 1. 2017.
14. Yengibaryan R. Ethnicity and citizenship as key factors shaping human personality and behavior // Giornale di Storia Costituzionale. Volume 27. 2014.
15. Сардарян Г.Т. Модернизм и католическая политическая доктрина // Вестник МГИМО-Университета. 2017. № 1(52).
16. Сардарян Г.Т. Политические проблемы регионализации Италии. М., 2016.

JUSTICE AS A SECURITY FUNCTION OF THE HUMAN RIGHTS NATURE OF JUDICIAL AUTHORITY

Introduction. In the article the author's view of justice as one of the most important security functions of the human rights nature of judicial authority is set out. The author defines the factors which determine the level of credibility and the nature of assessment by society of judicial authorities' work (as a result – all judicial system of Russia). The nature of judicial authority, its structure and system in many respects are based on the function of justice (implementation of judicial authority in the system of division of the authorities) as most important type of law enforcement and also on the nature and functions of legislature adopting laws which are then construed by court. Only the court, based on construction and analysis of standards of legislation (analogy of legislation) and law (analogy of law), within the "corridor" of the current legislation, can draw the final conclusion which can be equated to the law based on its validity and need for its execution by obligatory use of coercion.

Materials and methods. The methodological basis of the research includes the following general scientific and special methods of researching legal phenomena and processes in the sphere of the judicial law and justice: method of the system and structural analysis; synthesis method; analysis method; comparative method; formal method; statistical method.

Results of a research. As a result of the analysis it is revealed that law enforcement is possible only on the basis of interpretation or specification of law by

a judge in each individual case. Law enforcement is law in operation, and justice (under the judicial acts which have come into force) – a final way of ensuring universality and uniformity of rules of law. Law enforcement is impossible without the current legislation which is exposed to continuous changes and additions; which change law enforcement itself.

Discussion and conclusions. It is proved that the structure of judicial system is defined by the human rights nature of judicial authority and by the character of the substantive law applied in each type of legal proceedings. The author of the dissertation suggests proceeding from a new – the author's – understanding that judicial authority by means of a security function of justice is a source of creation of the standards of behavior (forbidding, obliging) for certain citizens and/or their groups. It is proved that the understanding of justice only as the type of human rights activity is narrow and doesn't meet the purposes of improvement of the judicial system of Russia.

Ruslan D. Grebnev,
Candidate of Law, Associate Professor, Adviser for Legal Issues with the Rector's Office, Associate Professor with the Department of Judicial Authority, Law-Enforcement and Human Rights Activity, Law Institute, RUDN University.

Ключевые слова:

правосудие, правоприменение, судопроизводство, судебная власть, аналогия закона, аналогия права, приговор

Keywords:

justice, law enforcement, legal proceedings, judicial authority, analogy of law, analogy of legislation, sentence

References:

1. Alexy R., Dreier R., 1991. Ustanovlennaya zakonom Interpretaciya v Federativnoj Respublike Germaniya [Statutory Interpretation in the Federal Republic of Germany]. Interpreting Statutes: A Comparative Study. Ed. by D.N. McCormick and R.S. Summers.
2. Esser J., 1970. Vorverstehndnis und Methodenwahl v der Rechtsfindung [Board of Directors and choice of methods in determining the legal status].
3. Grudtsina, L.J., 2014. Role of civil society, mechanisms of future development and regulation. *World Applied Sciences Journal*.
4. Grudtsina, L.J., Galushkin, A.A., 2013. Questions of modern civil society development in Russian Federation. *World Applied Sciences Journal*.
5. Herget J.E., 1996. Contemporary German Legal Philosophy.
6. Ivanov, A.A., Shagieva, R.V., Grudtsina, L.Y., 2016. The main issue of criminology: A view through the prism of history International. *Journal of Environmental and Science Education*.
7. Prott L.V. Updating the Judicial "Hunch": Esser's Concept of Judicial Predisposition. *26 American Journal of Comparative Law*. 1977-1978.
8. Yaraya T.A., Masalimova A.R., Vasbieva D.G., Grudtsina L.Y., 2018. The development of a training model for the formation of positive attitudes in teachers towards the inclusion of learners with special educational needs into the

- educational environment. *South African Journal of Education*. 38(2). Art. № 1396.
9. Engibaryan R.V., Tadevosyan E.V., 2000. *Konstitucionnoe pravo: uchebnik dlya vuzov* [Constitutional law: textbook for universities]. Moscow.
 10. Engibaryan R.V., 2001. O nekotoryh diskussionnyh teoretiko-metodologicheskikh voprosah kursa konstitucionnogo prava: (CHitaya novejshuyu uchebnuyu literaturu) [On some controversial theoretical and methodological issues of the course of constitutional law: (Reading the latest educational literature)]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law]. № 1.
 11. Lebedev V.M., 2000. Problemy stanovleniya i razvitiya sudebnoj vlasti v Rossijskoj Federacii [Problems of formation and development of judicial authority in the Russian Federation]. Diss... dokt. yurid. nauk. Moscow.
 12. Yengibaryan R.V., 2017. Mnogolikaya demokratiya: vremya pereocenki cennostej [Multifaceted Democracy - It's Time to Re-Evaluate Values]. *Mezhdunarodnaya zhizn'* [International Affairs]. № 9.
 13. Yengibaryan R., 2017. The institution of presidency in the USA. *Giornale di Storia Costituzionale* [The Journal of Constitutional History]. Volume 33. Issue 1.
 14. 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.
 15. Sardarian G.T., 2017. Modernizm i katolicheskaia politicheskaia doktrina [Modernism and Catholic Political Doctrine]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Herald of MGIMO-University]. № 1(52).
 16. Sardaryan G.T., 2016. Politicheskie problemy regionalizacii Italii [The Political Problems of Italy Regionalization]. Moscow.

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ КОРПОРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Алексей Кирсанов*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-40-47



Введение. Корпоративное законодательство в развитых правовых системах меняется весьма быстро. Законодатель понимает, что коммерческие юридические лица являются своеобразным проводником свободных капиталов. Это обстоятельство вынуждает законодателя оперативно реагировать с тем, чтобы создавать оптимальные условия функционирования для коммерческих юридических лиц. Создание благоприятного инвестиционного климата позволяет привлекать свободные капиталы, концентрирующиеся не только в банках, но и в коммерческих организациях. Гармонизация корпоративного права позволяет формировать благоприятный инвестиционный климат в соответствующих юрисдикциях. Однако процесс гармонизации корпоративного законодательства сопряжен со значительными сложностями, преодоление которых является первоочередной задачей законодателя.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений и процессов: диалектический, формально-юридический, сравнительно-правовой, формально-логический, структурно-функциональный.

Результаты исследования. В настоящем исследовании автор сконцентрировал внимание на наиболее важных аспектах продолжающейся гармонизации положений корпоративного законодательства отдельных государств как на внутринациональном уровне, так и в формате существующих интеграционных объединений. В частности, отмечается, что одним из главнейших критериев формы коммерческого юридического лица является ее инвестиционная привлекательность в конкретном национальном правовом порядке. Коммерческие юридические лица являются точкой приложения капитала. Этот фактор можно считать одним из определяющих в направлении совершенствования национального корпоративного права.

Обсуждения и заключение. Систематизация общих признаков коммерческих юридических лиц в различных национальных правовых системах, позволила, в том числе, определить сдерживающие факторы их развития как на национальном уровне, так и в рамках интеграционных объединений. Методы преодоления таких факторов весьма различны в зависимости от того, на каком уровне они используются. Научная дискуссия на этом направлении позволяет выявить своеобразные точки отсчета регенерации наиболее консервативных положений корпоративного законодательства в различных национальных правовых системах.

* Кирсанов Алексей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса и международного частного права юридического института Российского университета дружбы народов
ORCID ID: 0000-0001-8382-3544
e-mail: aleksey-kirsanov@mail.ru

Введение

На национальном уровне состоянию и уровню развития корпоративного права, являющегося составной частью гражданского права, нельзя дать объективную оценку. Эта подотрасль гражданского права настолько же тонка и восприимчива, насколько и ранима, если это выражение можно применить к материи права. Неслучайно существует высказывание, что «право акционерных обществ в каждой стране создается усилиями всех стран мира» [1. С. 24]. Однако, как справедливо указывает В.В. Безбах, «пригодность иносистемного опыта для заимствования поддается оценке лишь в формате выявления сходств и различий, существующих между взаимодействующими правовыми системами» [2. С. 4].

В историческом плане, по имеющимся оценкам, наибольшее воздействие на эволюцию правового регулирования акционерных обществ оказывает право Франции, США и ФРГ. Общее значение Гражданского (1804) и Торгового (1807) кодексов Наполеона и Торгового кодекса Бисмарка 1897 г. не требует комментариев. Рецепция германского гражданского права Японией в конце XIX века была вызвана необходимостью обновления правовой регламентации хозяйственной жизни при отсутствии собственного адекватного правового материала. Японский Закон об акционерных обществах 1951 года в основном воспроизвел законодательство США о предпринимательских корпорациях. Конвертируемые облигации, узаконенные в большинстве стран Европы, впервые появились в США. Германский закон от 29 апреля 1892 года впервые ввел «товарищество с ограниченной ответственностью», ставшее затем стандартной мировой организационно-правовой формой мелкого и среднего бизнеса. Принятые во многих странах Европы законы о товариществах с ограниченной ответственностью, в свою очередь, оказали влияние на правовой статус частных компаний Англии и закрытых корпораций США. Рецепция характерна и для современного периода, особенно для 90-х гг. прошлого века, когда происходила радикальная смена хозяйственного законодательства в странах с переходной экономикой¹.

Исследование

В современных условиях (на рубеже XX-XXI веков) можно говорить также о конвер-

генции - сближении национальных моделей корпоративного управления за счет взаимного обогащения отдельными элементами (но в рамках рецепции). Так, В.В. Безбах отмечает: «В Европейском союзе происходит динамичный процесс формирования массива частно-правовых норм, призванных стать со временем основой единообразного регулирования широкого круга отношений имущественного оборота, средством сближения национальных правовых систем» [3. С. 5].

Основная и свойственная для всех стран тенденция в развитии частно-правовых норм, обеспечивающих регламентацию элементов структуры управления в последнее десятилетие XX века – ограничение полномочий общего собрания акционеров и утверждение независимого от него статуса совета директоров (правления): «В настоящее время, напротив, приобретает актуальность дискуссия о развитии такой формы, как «виртуальное собрание акционеров», что стало возможно на основе новых технологий. В частности, изучение этого вопроса входит в приоритетный план работы созданной в ЕС в 2001 году Группы экспертов высокого уровня по законодательству о компаниях (*High Level Group of Company Law Experts*)» [4. С. 3].

Ряд исследований показывает, что постепенная гармонизация корпоративного права отмечается не только в тенденции пересмотра роли общего собрания участников юридического лица, хотя она существует на самом деле, и мы обязательно рассмотрим ее на примерах национального корпоративного права в рамках нашего исследования далее. В частности, в США усиливается воздействие крупными инвесторами на принятие решений общим собранием участников юридического лица, а в «в Японии в 80-е годы отмечено ослабление связей в рамках «кейрецу» между банками и сильными корпорациями, способными получить финансирование на внешнем рынке» [4. С. 4].

Кроме того, к законодателю почти всех развитых стран ЕС приходит переосмысление некоторых аспектов правового регулирования корпоративного законодательства. Считаем, что на передовые позиции объектов правового обеспечения в сфере корпоративного права выдвигается конкуренция за свободный капитал, а, следовательно, и конкуренция национальных корпоративных систем права, обеспечивающих комфортные условия для его обращения в пределах имен-

¹ URL: <http://www.recep.ru/phase4/en/pp/radyginentovr.pdf>.

но национальной юрисдикции отдельных государств. Не нуждается в специальном доказывании факт зависимости уровня развития национальной экономики от ее инвестиционной привлекательности, а инвестиционной привлекательности от правового обеспечения соответствующих сегментов экономики и отдельных экономико-правовых институтов. Уверен, что содержание и структуру современного корпоративного регулирования в решающей степени будут определять не только традиции правового регулирования, присущие национальным правовым порядкам, но именно рыночная конъюнктура, от состояния которой зависит наличие свободных капиталов у предпринимателей и корпораций и их способность перемещаться, создавая прибавочную стоимость, то есть достижение основной цели предпринимателя.

И такая тенденция уже обозначилась, причем уже достаточно давно, учитывая, с какой стремительностью меняется современное корпоративное право ЕС. В частности, еще в начале XXI века в Германии, по праву считающейся локомотивом экономики ЕС, было отмечено постоянно возрастающее стремление к объединению и поглощению крупных корпораций (*public takeovers*). А учитывая, что по состоянию на 2000 год Европарламент ЕС не утвердил положения Тринадцатой Директивы, устанавливающей общие правила ЕС по слиянию и поглощению компаний, которая была принята только в 2004 году (*Directive 2004/25/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on takeover bids (Text with EEA relevance)*), Германия включила соответствующие положения по слиянию и поглощению в национальное корпоративное законодательство и без наднационального импульса. Германия, в частности, сформулировала и весьма тщательно закрепила в корпоративном праве такие правовые инструменты, как внешний и внутренний аудит компании, а также обязанность раскрытия информации компаниями в зависимости от того, к какому виду она принадлежит. Причем, Германия приняла решение о правовой фиксации указанных инструментов прозрачности деятельности компании, как одного из основополагающих принципов для публичной компании, в целях соблюдения прав и законных интересов как акционеров, так и кредиторов, несмотря на то, что доктрина США, как лидера в области корпоративного регулирования не приветствует такие решения.

Разнонаправленность доктринальных и практических взглядов на некоторые прин-

ципы деятельности компаний, в целом, не мешала отдельным исследователям определить ряд «общемировых течений, которые характерны для дальнейшего совершенствования корпоративного права:

- усиление требований «прозрачности» (раскрытия информации) АО;
- параллельный процесс усиления правомочий органов управления АО и контроля за органами управления со стороны акционеров;
- расширение судебного контроля за деятельностью АО;
- развитие законодательства по защите прав мелких акционеров по всему спектру проблем (преимущественное право покупки акций новых выпусков, квалифицированное (или выше) большинство, правила слияний и поглощений, кумулятивное голосование и др.);
- развитие законодательства по защите прав кредиторов АО;
- ужесточение регламента выпуска акций, изменения уставного капитала, введение требований недопустимости увеличения прибыли за счет основного капитала;
- сближение правового статуса акции и облигации;
- особое внимание к вопросам реорганизации АО, преобразования АО в другие виды обществ и наоборот;
- ужесточение регулирования взаимоотношений между различными юридически независимыми, но экономически взаимосвязанными АО (например, понятие «группы» во французском праве)» [4. С. 8].

Как показало время, и мы на это обратим внимание несколько позднее, ряд из указанных тенденций был определен вполне верно. Более того, как показала Концепция развития гражданского права РФ, указанные тенденции, пусть и в модифицированном виде, получили свое закрепление в России в результате реформы: «Непосредственное влияние на рассматриваемые вопросы оказывает также стремление выработать определенный стандарт «корпорации XXI века», связанное с нарастающим процессом глобализации экономики и формированием «новой экономики» на основе информационно-коммуникационных технологий» [5. С. 86].

Движущими силами современной реформы корпоративного законодательства, охватившей практически все страны, объективно являются:

- интернационализация и конкуренция;
- быстрый рост числа акционеров и изменения в их структуре;

- появление новых отраслей;
- развитие финансовых рынков и новых технологий.

Значительное количество различных национальных и международных кодексов корпоративного управления, появившихся в 90-е гг., отражают эту тенденцию и все в большей степени влияют на традиционное законодательство [См.: 6. С. 7].

Будучи уверенным в том, что в приведенных высказываниях есть определенное рациональное зерно, в то же время считаю, что, хотя наметившаяся тенденция сближения корпоративного права ЕС с корпоративным правом других государств, в частности, с Россией, уже приобрела определенные очертания, о чем, например, говорит неоднократно упоминавшееся в Концепции развития гражданского права РФ обращение именно к европейскому опыту реформирования права компаний, заимствование иностранной правовой материи должно быть строго дозированным, точнее - минимальным. Эффективность рецепции определяется не объемом заимствования успешно зарекомендовавших себя организационно-правовых форм в каких-либо национальных правовых системах ЕС, а способностью законодателя использовать эффективные методы правового регулирования с тем, чтобы обеспечить гармонию рецептируемой материи с национальной материей и учесть национальные правовые традиции.

Не случайно отмечают, например, Э. Берглоф и Э.-Л. фон Тадден, что «эффективность функционирования «корпорации XXI века» будет тем выше, чем больше будут учтены принципы национального предпринимательства. Обобщение чаще бывает вредным, чем полезным, и все международные кодексы должны признавать национальные различия. Попытки трансплантации институтов (имитации импорта институтов), связанные с политическими и идеологическими соображениями, но не учитывающие реалии национальных традиций и экономико-правовых особенностей, обычно заканчиваются неудачей» [7. С. 11].

Для национальных правовых систем государств-членов ЕС, проблема непродуманной рецепции также весьма актуальна. Прежде всего, слепое заимствование иностранной правовой материи крайне нежелательно ввиду все еще существующих на сегодняшний день различных объективных национальных подходов к созданию и предпринимательской деятельности компаний. Различия эти кроются не только в преду-

смотренных действующим корпоративным правом инструментах, обеспечивающих деятельность компаний. Они гораздо глубже и уходят своими корнями в исторические предпосылки формирования и развития различных систем права – романо-германской и англо-саксонской.

Конечно, свою объективную роль играют и традиции ведения предпринимательской деятельности. Так, «модель Великобритании традиционно связана с рыночным подходом. Модель «рейнского капитализма», предусматривающая финансирование за счет стратегических партнеров (банков, страховых компаний) отнюдь не утратила своего значения в Германии. В Италии доминируют ресурсы олигархических финансовых групп, в Испании – ведущих финансово-промышленных корпораций. Во Франции важнейшим кредитором сравнительно часто выступает государство. В Скандинавских странах модель «государства всеобщего благоденствия» прямо предполагает сильное государственное воздействие. С точки зрения функционирования корпораций принципиальное значение, тем не менее, имеет одна общая черта – отсутствие серьезного финансирования через фондовый рынок (т.е. через посредников) и доминирование стратегических партнеров. При этом лидирующие позиции в европейском экспорте и импорте прямых инвестиций (и в целом по масштабам интеграции в мировую экономику) занимают 2 страны, которые в наибольшей степени среди стран ЕС являются приверженцами «акционерного капитализма», – Великобритания и Нидерланды» [5. С. 87].

Немаловажным аспектом в вопросе определения путей развития корпоративного законодательства ЕС являются стремления отдельных групп влияния навязать американскую модель развития корпоративного права. Так, в частности, «обострились дискуссии о целесообразности ориентации других стран, в том числе ЕС, на единую (преимущественно американскую) модель корпорации. В рамках данной дискуссии речь идет о наиболее общих принципах функционирования современной крупной компании – «корпорации XXI века», которые часто отождествляют с «американским» подходом и попытками навязать миру англо-американскую модель бизнеса. В принципе можно согласиться лишь с подходом, что не должно быть единого размера для всех, однако ответственность, подотчетность, честность (законность) и прозрачность являются

действительно универсальными стандартами для всех режимов корпоративного управления» [8. С. 10]. Конечно, ответственность, подотчетность, законность и прозрачность в деятельности компаний являются, пожалуй, наиболее распространенными элементами корпоративного законодательства не только ЕС, но и США. Что же касается специфических институтов, то их непродуманная рецепция будет иметь своим результатом эффект весьма далекий от положительного, а национальные правовые порядки будут изобретать пути так называемой оптимизации эффекта рецепции.

Несмотря на то, что борьба за свободный капитал предполагает изобретение правовых способов гармонизации национального корпоративного права и рецепируемого иностранного сегмента, в ЕС имеются объективные условия, препятствующие глобальному заимствованию американской модели корпоративного развития. К их числу, например, Ю. Юданов относит:

«- догматическая ориентация на рост стоимости акций (деятельность компании в интересах только акционеров) сдерживается в странах ЕС доминирующим принципом «социальной ответственности компаний»;

- сравнительное преобладание долгосрочных стратегий и мотиваций в деятельности европейских компаний также обуславливает настороженное отношение к «диктатуре акционеров», которая может потребовать максимальной эффективности в краткосрочном периоде в интересах роста курсовой стоимости;

- высокий уровень прозрачности корпорации, типичный для модели «акционерного капитализма», отнюдь не всегда характерен для принципов европейской предпринимательской культуры;

- существующие сомнения в отношении устойчивости «новой экономики» и представление ряда европейских аналитиков о высоком уровне развития фондового рынка в США как временном факторе» [9. С. 70].

Отмеченные социально-экономические причины невозможности прямого заимствования американского корпоративного права наднациональным правовым порядком ЕС были бы неполными с точки зрения обоснования отказа европейского законодателя от полномасштабного восприятия американской корпоративной модели развития. Наряду с указанными социально-экономическими препятствиями, существуют и сложившиеся

традиции европейского корпоративного права, зачастую напрямую противоречащие американскому подходу. Так К. Хопт к таким традициям относит:

- реформу советов директоров;

- усиление роли частных и институциональных акционеров (как ответ на глобализацию рынков и современные технологии);

- разработка законов и правил для «групп компаний» (прежде всего со стороны судей и регуляторов ряда стран континентальной Европы);

- сотрудничество с наемными работниками «на заводе и в совете директоров»;

- защита прав акционеров и инвесторов как абсолютный приоритет в интересах экономического роста и преобразований, главенство рынка над негибкими национальными законами и доктринами (представители современной экономической теории / *modern economics*) [6. С. 7].

Уже на заре XXI века в ЕС защита прав акционеров приобрела такое значение, что это почувствовали практически все социальные круги. Европейский законодатель в полной мере осознавая, что социальное спокойствие обойдется дешевле, нежели преодоление последствий даже самого незначительного социального потрясения, уделяет на уровне наднациональной правовой надстройки значительное внимание вопросу защиты и гарантий прав акционеров. Именно этот факт послужил основанием для следующей заметки в колонке редактора журнала «*The Economist*»: «Хотя общее число акционеров в континентальной Европе остается незначительным, их становится больше, чем государственных служащих во Франции, членов профсоюзов в Германии и безработных в Италии»².

В правовом обеспечении указанного вопроса европейский законодатель настолько продвинулся, что можно говорить о некоторой «интернационализации права» на этом направлении. Однако, несмотря на то, что решения Европарламента с течением времени оказывают все большее влияние на национальные правовые порядки государств-членов, некоторые европейские исследователи указывают на то, что «границы воздействия законодательства ЕС на национальные корпоративные нормы отчасти трудно различимы. Это вызвано тем, что большинство изменений, приносимых Евросоюзом, обретают законодательный статус при помощи обычной процедуры принятия законодательного акта.

² Журнал *The Economist*. 2000. May 20. P. 31.

Многие просто не отдают себе отчета в том, что огромное количество изменений в законодательстве на самом деле обязано своим появлением Директивам, т.е. они были включены в меры по реформированию корпоративного законодательства постольку, поскольку страны ЕС несут обязательства по реализации той или иной Директивы» [10. С. 217].

Однако не на всех направлениях развития корпоративного права ЕС наблюдается тенденция к интернационализации. Специфика экономико-правового режима отдельной национальной юрисдикции в пределах ЕС определяет и различия в некоторых правах акционеров, что, несомненно, влияет и на структуру управления национальными компаниями и на механизмы реализации имеющихся правовых решений. Надо, однако, отметить, что отсутствие в корпоративном праве отдельного государства одних инструментов для управления компанией (например, фиксация порядка поглощения компаний), как правило, возмещается наличием других (например, обширные полномочия для мажоритариев, возможность контроля компании через холдинговые структуры).

Не секрет, что совершенствование любой системы обязательно происходит в случае возникновения дополнительного игрока, иными словами, конкуренции. Это же обстоятельство справедливо и для корпоративного права ЕС: с течением времени изменялись системы менеджмента компаний в зависимости от социальных, политических и экономических условий.

Например, во времена значительного экономического подъема – 50 – 70 года XX века, управление компанией в ФРГ в значительной степени опиралось на банковские структуры, активно кредитовавшие компании, а иногда входившие в их структуру управления. Однако эта парадигма управления сменилась к 90-м годам XX века, когда, как уже упоминалось, на первый план выступили прозрачность, законность деятельности компании и безусловная защита прав акционеров и кредиторов компании. Но наступление периода максимальной гласности в предпринимательской деятельности компаний в ЕС вовсе не означало, что основные проблемы управления автоматически решились. Для этого этапа возникли новые проблемы как правового, так и экономического характера. И для корпоративного права ЕС опять возник вопрос о необходимости внесения инновационных методов в управление компанией. Стало очевидно, что универсальной модели управления компанией не существует. Это

постоянный процесс поиска и стремления к улучшениям, безусловным принципом которого является правило – не навреди.

Не стала панацеей для корпоративного права ЕС и корпоративная практика в США. Вообще, для американской системы управления компанией характерно стремление к концентрации капитала в одних руках. Эта тенденция оправдывается доктриной, согласно которой распыление капитала компании ведет к значительным сложностям в ее управлении. Ведь чем меньше пакет акций каждого акционера, тем меньше он заинтересован в его сохранении и приумножении. В связи с этим, «рынок поглощений, рассматриваемый в американской модели как важнейшее средство корпоративного контроля, критикуется за потенциальную дестабилизацию ситуации в затрагиваемых компаниях. Традиционная критика американской модели фокусируется на пассивности аутсайдеров в советах директоров. Предполагается, что эта тенденция должна получить дальнейшее развитие» [4. С. 11].

Результаты исследования

Подводя итог проведенному исследованию, можно сказать, что гармонизация корпоративного законодательства отдельных правовых порядков является многоуровневым явлением. Способы законодательного регулирования корпоративных правоотношений, используемые в одном правовом порядке, невозможно напрямую использовать в другом. Поэтому гармонизация корпоративного законодательства в отдельно взятом правовом порядке может осуществляться путем использования положительно зарекомендовавших себя иностранных методов, адаптированных под национальную юрисдикцию.

Заключение

Принцип свободы перемещения капитала, сформулированный в европейском корпоративном законодательстве, может быть использован национальными правовыми порядками с тем, чтобы создавать условия для большей инвестиционной привлекательности экономики. Организационно-правовые формы коммерческих юридических лиц также должны находиться в орбите влияния этого принципа, поскольку, во многом, именно на коммерческие юридические лица приходится львиная доля перемещения свободных капиталов. И это обстоятельство является одним из основополагающих факторов инвестиционной привлекательности национальной экономики.

Литература:

1. Ripert G. Traite elementaire de droit commercial. Paris, 1980.
2. Сравнительное право. Частноправовое регулирование имущественного оборота в разнотипных правовых системах / Под. ред. В.В. Безбаха, В.П. Серегина, Т.П. Данько. М., 2009.
3. Гражданское и торговое право Европейского Союза (основные институты). Учеб. пособие / Под общ. ред. В.В. Безбаха, В.Ф. Поньки, К.М. Беликовой. М., 2010.
4. Радыгин А., Энтов Р. Унификация корпоративного законодательства: общемировые тенденции, законодательство ЕС и перспективы России / Белая Книга РЕЦЭПа по единому экономическому пространству ЕС и России. 2002.
5. Юданов А. «Быстрые» фирмы и эволюция российской экономики // Вопросы экономики. 2007. № 2.
6. Hopt K. Modern Company Law Problems: A European Perspective // Company Law Reform in OECD Countries. A Comparative Outlook of Current Trends. Stockholm. 2000.
7. Berglöf E., E.-L. von Thadden: The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Transition and Developing Countries. June 1999 Report in Pleskovic and Stiglitz (eds.) World Development Conference. The World Bank.
8. Fremont O., Capaul M. The state of corporate governance: experience from country assessments // World Bank policy research working paper. 2002. № 2858 (June).
9. Юданов Ю. Европейские корпорации в условиях глобализации // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 11.
10. Dine J. Company law. Macmillan. 2007.
11. Березко В.Э. Либеральные меры и сильная власть // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7.
12. Березко В.Э. Философское осмысление управления государством // Право и управление. XXI век. 2016. № 1 (38).
13. Сардарян Г.Т. Модернизм и католическая политическая доктрина // Вестник МГИМО-Университета. 2017. № 1(52).
14. Сардарян Г.Т. Политические проблемы регионализации Италии. М., 2016.

SYSTEM PROBLEMS OF CORPORATE LEGISLATION HARMONIZATION

Introduction. *Corporate law in the developed legal systems is changing very quickly. The legislator understands that commercial legal entities are a kind of conductors of free capital. This circumstance forces the legislator to react quickly in order to create optimal operating conditions for commercial legal entities. Creating a favorable investment climate allows you to attract free capital which is concentrated not only in banks, but also in commercial organizations. Harmonization of corporate law allows forming a favorable investment climate in the relevant jurisdictions. However, the process of harmonization of corporate legislation is fraught with significant difficulties, overcoming of which is the primary task of the legislator.*

Materials and methods. *The methodological basis of the research constitutes the following general scientific and special methods of cognition of legal phenomena and processes: dialectical, formal-legal, comparative-legal, formal-logical, structural-functional.*

Results. *In this study the author has focused on the most important aspects of the ongoing harmonization of the provisions of corporate legislation of individual states both at the national level and in the format of existing integration associations. In par-*

ticular, it is noted that one of the main criteria of the form of a commercial legal entity is its investment attractiveness in a specific national legal system. Commercial legal entities are the point of application of capital. This factor can be considered one of the determining factors in the direction of improving national corporate law.

Discussions and conclusions. *The systematization of common features of commercial legal entities in various national legal systems made it possible, among other things, to determine the constraining factors of their development both at the national level and within the framework of integration associations. The methods for overcoming such factors are very different, depending on the level at which they are used. Scientific discussion in this direction allows us to identify the unique starting points for the regeneration of the most conservative provisions of corporate legislation in various national legal systems.*

Alexey Kirsanov,
Candidate of Science (Law), Associate Professor with the Department of Civil Law and Procedure and International Private Law, Law Institute, RUDN University.

Ключевые слова:

корпоративное право, коммерческие юридические лица, акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью, публичная компания, частная компания, инвестиционная привлекательность, корпоративное управление, слияние и поглощение, общее собрание, рецепция законодательства

Keywords:

corporate law, commercial legal entities, joint-stock company, limited liability company, public company, private company, investment attractiveness, corporate governance, merger and acquisition, general meeting, legislative reception

References:

1. Ripert G., 1980. *Traite elementaire de droit commercial* [Commercial Law]. Paris.
2. *Sravnitel'noe pravo. Chastnopravovoe regulirovanie imushchestvennogo oborota v raznosistemnykh pravoporyadkakh* [Comparative law. Private-law regulation of property turnover in the systemic legal order]. Ed. by V.V. Bezbach, V.P. Seregin, T.P. Danko. Moscow, 2009.
3. *Grazhdanskoe i trgovoe pravo Evropejskogo Soyuza (osnovnye instituty). Ucheb.posobie* [Civil and commercial law of the European Union (main institutions): Textbook]. Ed. by V.V. Bezbach, V.F. Ponka, K.M. Belikova. Moscow, 2010.
4. Radygin A., Entov R., 2002. Unifikatsiya korporativnogo zakonodatel'stva: obshhemiroye tendentsii, zakonodatel'stvo ES i perspektivy Rossii [Unification of corporate legislation: global trends, EU legislation and Russia's perspectives]. *Belaya Kniga RETSEHPa po edinomu ehkonomicheskomu prostranstvu ES i Rossii* [White RECEP Book on the Common Economic Space of the EU and Russia]. Moscow.
5. Yudanov A., 2007. «Bystrye» firmy i ehvolyutsiya rossijskoj ehkonomiki [“Fast” firms and the evolution of the Russian economy]. *Voprosy ehkonomiki* [Issues of economics]. № 2.
6. Hopt K., 2000. Modern Company Law Problems: A European Perspective. *Company Law Reform in OECD Countries. A Comparative Outlook of Current Trends*. Stockholm.
7. Berglöf E., E.-L. von Thadden. The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Transition and Developing Countries. June 1999 Report in Pleskovic and Stiglitz (eds.) World Development Conference. The World Bank.
8. Fremond O., Capaul M., 2002. The state of corporate governance: experience from country assessments. *World Bank policy research working paper*. No. 2858 (June).
9. Yudanov Yu., 2001. Evropejskie korporatsii v usloviyakh globalizatsii [European corporations in the context of globalization]. *Mirovaya ehkonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World Economy and International Relations]. № 11.
10. Dine J., 2007. Company law. Macmillan.
11. Berezko V.E., 2016. Liberal'nye mery i sil'naia vlast' [Liberal Measures and Strong Power]. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government]. № 7.
12. Berezko V.E., 2016. Filosofskoe osmyslenie upravleniya gosudarstvom [Philosophic Comprehension of Governing a State]. *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Journal of Law and Administration]. № 1 (38).
13. Sardarian G.T., 2017. Modernizm i katolicheskaia politicheskaia doktrina [Modernism and Catholic Political Doctrine]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Herald of MGIMO-University]. № 1(52).
14. Sardaryan G.T., 2016. Politicheskie problemy regionalizatsii Italii [The Political Problems of Italy Regionalization]. Moscow.

АКТУАЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В ОБЛАСТИ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Мариам Юзбашян*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-48-59



Введение. Международное космическое право («МКП») характеризуется отсутствием специализированной комплексной системы разрешения споров («СКСПС»). При этом отсутствие СКСПС не оказало негативного влияния ни на развитие МКП, ни космической деятельности («КД»), однако этот факт не исключает необходимости ее разработки. В статье анализируются факторы, потенциально влияющие на возрастание количества споров в данной области, способы и методы «управления рисками» возникновения споров, а также существующие отраслевые и межотраслевые механизмы разрешения споров в области КД в призма особенностей МКП.

Материалы и методы. Теоретическую основу исследования составили работы ведущих юристов-международников, специализирующихся в области МКП, а также материалы различных конференций по МКП; аналитическую базу – Устав ООН, договоры ООН по космосу, резолюции ГА ООН, а также факкультативные правила Постоянной палаты третейского суда («ППТС») 1997 и 2011 гг. Основными методами исследования являются методы формальной логики, включая анализ, синтез, аналогию и моделирование, а также системный, сравнительно-правовой и метод толкования.

Результаты исследования. В результате проведенного анализа выявлено, что: 1) особенности МКП, включая наличие открытых вопросов, как и тенденции развития КД, оказывают непосредственное влияние на возрастание рисков возникновения международных споров; 2) особенности ответственности в МКП хотя и могут повлиять на рост количества споров, с одной стороны, с другой – в своей совокупности, они способствуют и предотвращению возможных споров; 3) на настоящем этапе эффективное применение и потенциальное сочетание существующих средств разрешения споров могут привести к нахождению новых средств, которые будут способны заполнить правовой вакуум, созданный отсутствием СКСПС в МКП.

Обсуждение и заключение. Для целей снижения рисков возникновения споров и оптимального урегулирования уже возникших: 1) обоснована необходимость первоочередного согласования открытых вопросов МКП на договорной основе; 2) определены методы «управления рисками» возникновения споров в контексте особенностей ответственности в МКП; 3) выявлено, что обращение к системе разрешения споров в рамках ППТС позволяет как учесть особенности современной КД и необходимости ее комплексного правового регулирования, так и эффективно использовать и сочетать в рамках единой системы различ-

* Юзбашян Мариам Романовна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права МГИМО МИД России
ORCID ID: 0000-0003-3231-8489
e-mail: m_you@mail.ru

ные средства разрешения и, возможно, предотвращения споров, в частности, учреждение следственных комиссий по установлению фактов; 4) уточнено, что в долгосрочной перспективе оптимальным представляется согласование СКСПС на договорной основе.

Разрешение споров лежит в основе каждой правовой системы или подсистемы, национальной или международной. И для космического права, как отмечает профессор Франс Г. фон дер Дунк, в этом вопросе не должно быть каких-либо исключений [20. С. 442].

Сторонами международных споров в области космической деятельности («КД») могут выступать государства, международные организации, юридические и физические лица, при этом лишь соответствующие отношения государств и международных межправительственных организаций подлежат регулированию международным правом и международным космическим правом («МКП»).

В рамках МКП, одной из самых молодых отраслей международного права, становление и развитие которой в договорной форме пришлось на 60-е – 70-е годы XX-го столетия, специализированная комплексная система разрешения споров («СКСПС») создана не была. Причинами этого, в частности, явились: необходимость установления на первоочередной основе согласованной системы прав и обязанностей субъектов МКП и уже последующей разработки специальных механизмов разрешения потенциальных споров, относящихся к их соблюдению и применению, а также «иллюзия» того, что основным участникам КД того времени – государствам, при наличии споров, удастся разрешить их в досудебном порядке посредством дипломатических переговоров [20. С. 442]; сложность прогнозирования научного и технологического прогресса [21. С. 995].

При этом справедливы утверждения о том, что в целом отсутствие такой системы в МКП пока не оказало негативного влияния ни на развитие КД, ни непосредственно самой отрасли права, что, однако, не исключает нарастающей необходимости ее разработки [11. С. 3].

1. Факторы, потенциально влияющие на возрастание количества споров в области КД.

КД, на протяжении уже достаточно длительного периода характеризующаяся такими тенденциями развития, как коммерциализация, приватизация и глобализация, даже только за последние два десятилетия претерпела изменения как по кругу субъектов, в ней участвующих, так и по применяемым технологиям¹. Речь, в первую очередь, идет о росте участия неправительственных юридических лиц в коммерческих космических проектах при понимании того, что в целом тенденция участия частного сектора в КД формировалась постепенно. Так, запуск коммуникационного спутника Телстар I, построенного и финансируемого частным предприятием США, в 1962 г. обозначил первое широко-масштабное использование космического пространства для негосударственных целей [9. С. 84-6], с 80-х гг. XX-го столетия началось нарастание упомянутых тенденций², которое длится до сих пор. Тенденции развития КД поставили перед мировым сообществом ряд правовых задач, среди которых можно также отметить необходимость усовершенствования применения существующих и, возможно, создания новых механизмов разрешения споров в данной области. При этом как наличие субъектов различного уровня, так и появление новых видов КД могут привести к возрастанию рисков потенциальных споров как на международном, так и национальном уровнях.

За последние годы под воздействием ряда политических факторов изменились и некоторые основы международных отношений, хотя, справедливым будет отметить, в относительно меньшей степени это повлияло на космические проекты, сложность реализации которых продолжает требовать международного сотрудничества [4. С. 26-27]. Боль-

¹ Речь не идет о качественном развитии технологий, этот вопрос требует оценки соответствующих экспертов. Подчеркивается расширение видов, появление новых технологий, необходимость разработки которых обусловлена появлением новых видов КД.

² См.: Proceedings of the Workshop on Space Law in the Twenty-first Century// UNISPACE-III Technical Forum (1999). UN Doc. ST/SPACE/2. NY. 2000. 7ff.

шее влияние на возможность возникновения международных споров между государствами может оказать наличие ряда открытых вопросов, подлежащих регулированию МКП [См. 8.]. Так, например, остается нерешенным вопрос о правовом режиме природных ресурсов Луны и других небесных тел, являющихся объектом прямого регулирования МКП. Эта проблема стала еще более острой в связи с принятием Закона США об исследовании и использовании космических ресурсов от 25 ноября 2015 г.³ и Закона Люксембурга об исследовании и использовании космических ресурсов от 20 июля 2017 г.⁴, аналогично провозглашающих права собственности лиц под их юрисдикцией на добытые космические ресурсы в соответствии и с соблюдением «международных обязательств», понятие которых, следует отметить, в отсутствие специального правового режима ресурсов в рамках МКП не может быть наполнено достаточным для реализации этих законов содержанием. Международные споры в этой связи могут возникнуть в случае, если к моменту реализации положений указанных законов и, возможно, новых аналогичных национально-правовых актов, необходимый международно-правовой режим согласован не будет. [7. С. 71-86]. Следует также отметить, что, несмотря на то, что как на правительственном, так и неправительственном уровнях уже существуют планы по разработке природных ресурсов космического пространства, в ближайшей обозримой перспективе технологически такие планы вряд ли могут быть реализованы.

Таким образом, принимая также во внимание *первоочередную необходимость разработки международно-правовых основ открытых вопросов МКП* (предпочтительно в договорном порядке), дополнительную стабильность могла бы принести и действенная СКСПС, которая содействовала бы исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, в соответствии с принципами МКП, в частности, исключительно в мирных целях, на благо и в интересах всех стран. В то же время разработку такой системы объективно можно рассматривать в качестве долгосрочной задачи.

На данном этапе развития МКП основное внимание следовало бы уделить существующим⁵ общим, включая обследование (установление фактов), актуальность применения которого может только возрасти ввиду качественных характеристик КД, и некоторым специальным средствам мирного разрешения международных споров, а главное вопросу определения методов их эффективного применения в области КД.

2. Эффективное применение и сочетание действующих средств и механизмов разрешения споров в области КД.

2.1. Мирные средства разрешения споров по Уставу ООН.

Действующая система разрешения международных споров в данной области включает, во-первых, применение мирных средств, закрепленных в п. 1 ст. 33 Устава ООН, а именно, переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иных мирных средств. При этом Устав ООН в качестве отдельной категории рассматривает споры юридического характера (п. 3 ст. 36), которые обозначены как «правовые» в п. 2 ст. 36 Статута Международного Суда ООН и касаются толкования договора, любого вопроса международного права, наличия факта, представляющего нарушение международного обязательства, характера и размера возмещения, причитающегося за нарушение международного обязательства. Как было отмечено выше, с учетом наличия открытых вопросов в МКП, нельзя исключать и споры по толкованию соответствующих международных договоров и, соответственно, рассмотрение их Международным судом, поскольку согласно упомянутому положению Статута его государства — участники могут в любое время заявить о признании юрисдикции Суда обязательной по всем правовым спорам. Разрешение споров мирными средствами является обязанностью государств, а выбор мирных средств с обоюдного согласия сторон, как и применение процедур, предусматривающих обязательные к исполнению решения, — право государств. Как отмечает

³ Title IV 'Space Resource Exploration and Utilization Act of 2015' of the Public Law 114-90. November 25, 2015. — *U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act*. URL: www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2262/text

⁴ Loi du 20 juillet 2017 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace. URL: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/07/20/a674/jo>

⁵ С учетом требований по объему круг рассматриваемых в данной статье механизмов ограничивается основными среди действующих в рамках договорных источников МКП и новой системы арбитражного урегулирования споров в области КД.

судья Международного суда ООН Манфред Ляхс, мирные средства разрешения международных споров, «безусловно, не исчерпывают всех возможностей. Государства могут проявлять изобретательность в процессе поиска новых средств, новое средство может быть найдено в сочетании давно известных средств» [5. С. 4.]. Эти рассуждения уважаемого судьи можно также трактовать в поддержку тезиса о том, что на данном этапе развития МКП, *эффективное применение и потенциальное сочетание средств разрешения споров могут привести к нахождению новых средств, которые будут способны заполнить тот вакуум, который был создан отсутствием СКСПС в МКП.*

2.2. Особенности разрешения и «управления рисками» возникновения споров в рамках МКП.

Следует также отметить, что дополнительно распространение действия международного права, включая Устав ООН, на КД установлено положением ст. III Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. («Договор по космосу»)⁶, основополагающего и первого из пяти договоров ООН по космосу, с момента вступления в силу которого 10 октября 2017 г. исполнилось 50 лет.

Кроме этого положения в ст. IX Договора по космосу предусмотрена процедура проведения международных консультаций, в случае если у государств-участников Договора есть основания полагать, что деятельность или эксперимент в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела⁷, планируемые им или его гражданами, создадут потенциально вредные помехи деятельности других государств-участников. При этом для условно первой категории государств проведение консультаций - обязанность, вторая же категория наделяется правом запроса проведения консультаций относительно такой деятельности или экс-

перимента. Положение упомянутой статьи в ряде аспектов остается открытым для толкования, требует процедурной детализации и, более того, ограничено по предмету проведения консультаций, что, конечно же, справедливым будет отметить, не ограничивает права государств использовать консультации для урегулирования и других вопросов. В целом, как отмечает профессор Владимир Копал, предусмотренная процедура проведения консультаций не может быть приравнена к полноценной системе разрешения связанных с космической деятельностью споров, которую в рамках Договора по космосу согласовать не удалось [18. С. 4].

В контексте потенциальных международных споров следует также упомянуть отличительную черту МКП, заключающуюся в положениях об ответственности государств, закрепленных в статьях VI и VII Договора по космосу. Статья VI устанавливает международную ответственность государств за всю национальную деятельность в космосе, включая деятельность неправительственных юридических лиц, и за обеспечение того, чтобы такая деятельность осуществлялась в соответствии с положениями Договора, что означает в контексте упомянутой ст. III и в соответствии с международным правом. При этом деятельность неправительственных юридических лиц должна проводиться с разрешения и под постоянным наблюдением соответствующего государства. Разрешительная система достаточно эффективно действует в государствах, принявших национальное законодательство для регулирования КД. Статья VII Договора по космосу, в развитие которой была принята Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г., («Конвенция об ответственности»)⁸, устанавливает, что каждое государство, которое осуществляет или организует запуск космического объекта, а также каждое государство, с территории или установок которого производится запуск (т. е. упоминаются четыре категории государств, подпадающих

⁶ По состоянию на 10 мая 2018 г. объединяет 107 государств-участников, включая Россию и США. Актуальный статус см.: URL: <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280128cbd>

⁷ Далее, если прямо не указано иное, термины «космос» и «космическое пространство» означают «космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела». При этом следует отметить, что МКП не содержит определения этих терминов, как и ряда других, например, «космический объект», «космическая деятельность». Также остается нерешенным вопрос о делимитации воздушного и космического пространств, таким образом, рассмотрение потенциальных споров может быть осложнено определением применимого права – международного воздушного или МКП. Подр. о различиях в правовом режиме воздушного и космического пространства см.: [16. С. 31-32].

⁸ По состоянию на 10 мая 2018 г. объединяет 95 государств-участников. Актуальный статус см.: URL: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002801098c7>

под понятие «запускающее государство» по смыслу п. с) ст. I Конвенции об ответственности 1972 г. и п. а) ст. I Конвенции о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г.⁹ («Конвенция о регистрации»), несет международную ответственность за ущерб, причиненный космическими объектами или их составными частями на Земле, в воздушном или космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, другому государству, его физическим и юридическим лицам. На уровне национально-правового регулирования государства предусматривают в качестве условия для получения лицензии (или разрешения на КД в иной форме) необходимость страхования ответственности перед третьими лицами или предоставления иной финансовой гарантии покрытия потенциальных расходов государства по возмещению ущерба по смыслу статьи VII Договора по космосу. В первом случае речь идет о международной политической ответственности, во втором - материальной, при этом в обоих случаях государства также несут ответственность за деятельность неправительственных юридических лиц¹⁰ под их юрисдикцией или, соответственно, ущерб, причиненный в результате, например, запуска космического объекта лицом с территории или установок соответствующего государства. Таким образом, особенности ответственности в МКП¹¹ в определенной степени также могут повлиять на рост количества международных споров, поскольку соответствующие потенциальные претензии, в том числе и в связи с частной космической деятельностью, будут предъявляться непосредственно государствам. Более того, определенное влияние на потенциальное возрастание количества споров может оказать и тот факт, что согласно ст. II Конвенции об ответственности, «запускающее государство несет абсолютную международную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете», причем верхний предел компенсации не устанавливается. В то же время указанные особенности должным образом учитывают и соответствуют специфике

космической деятельности, то есть являются обоснованными и действенными в контексте обеспечения исследования и использования космоса в соответствии с принципами и нормами МКП и общего международного права. Так, например, основанием абсолютной ответственности является то, что на нынешнем этапе развития ракетной техники запуск объектов в космос должен рассматриваться в качестве деятельности, связанной с источником повышенной опасности - выводы профессора Г.П. Жукова и профессора Ю.М. Колосова, сформулированные, соответственно, в 1966 г. [1. С. 122] и 1975 г. [2. С. 201], актуальны и сейчас. В этом контексте неукоснительные положения Договора по космосу и Конвенции об ответственности соответствуют реалиям и современной космической деятельности.

Упомянув некоторые особенности ответственности в МКП, необходимо также подчеркнуть и тот факт, что, хотя они и могут повлиять на рост количества споров, с одной стороны, с другой – в своей совокупности они способствуют и предотвращению возможных споров, поскольку ответственность государств за деятельность неправительственных юридических лиц предполагает принятие и более строгих национально-правовых мер в регулировании КД, объективно выходящей за пределы частных, государственных, региональных и межрегиональных интересов. Таким образом, количество потенциальных споров будет зависеть и от способности государств эффективно и рационально имплементировать положения договоров ООН по космосу. Факт того, что до сих пор предметных международных споров в судебном порядке рассмотрено не было и известна лишь соответствующая практика на национальном уровне, так называемые «space law cases»¹², свидетельствует в пользу того, что на данном этапе развития КД государства достаточно успешно справляются с задачей «управления рисками» международной ответственности и, соответственно, возникновения международных споров.

В то же время необходимо отметить, что в целом концепция «запускающее государство» не в полной мере соответствует современной КД. Так, например, сложности могут возникнуть при определении запускающего государства

⁹ 67 государств-участников. Статус см.: URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIV1&chapter=24&Temp=mtdsg3&clang=_en

¹⁰ Категория «неправительственное юридическое лицо» используется в соответствии с терминологией Договора по космосу, при этом она соответствует субъекту частного права и может именоваться иначе.

¹¹ Подр. про особенности ответственности в МКП см.: [3. С. 363-371], [19. С. 363-371].

¹² Подробнее о прецедентах в области космической деятельности см., например: [13. 221 с], дополнительно анализ соответствующей судебной практики в качестве потенциального источника формирующей отрасли международного космического частного права см.: [6. С. 164-167].

в случае запуска из открытого моря или в отношении космического объекта, собственником которого стало лицо под его юрисдикцией в результате приобретения космического объекта у лица под юрисдикцией другого государства. В этой связи можно было бы обратить внимание на положение о *«существенной и подлинной связи»* оператора и государства по Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., с условием его развития с формулированием необходимых критериев для соответствия специфике предмета регулирования МКП, и на *возможность дополнения понятия «запускающее государство»* пятой категорией: *«государство, под юрисдикцией которого неправительственное юридическое лицо осуществляет или организует запуск космического объекта или является его собственником»*.

Фактически вышеупомянутая Конвенция об ответственности 1972 г. является единственным из пяти договоров ООН по космосу, предусматривающим специализированную систему разрешения споров. В том случае если государствам не удастся урегулировать претензии о компенсации за ущерб по дипломатическим каналам, как это предусмотрено ст. IX Конвенции 1972 г., согласно ст. XIV в течение года с даты, когда государство-истец уведомляет запускающее государство, что оно представило документацию по своей претензии, заинтересованные стороны создают по требованию любой из них Комиссию по рассмотрению претензий. Вопросы создания такой Комиссии, ее функционирования, силы вынесенного ею решения, а также расходов, связанных с ее работой, урегулированы в ст. XIV-XX Конвенции. В течение двух месяцев спорящие стороны назначают по одному представителю, в течение четырех - совместно выбирают председателя Комиссии. Если же стороны не приходят к согласию относительно назначения председателя, любая из них может обратиться к Генеральному секретарю ООН, который в течение двух месяцев назначает председателя. Комиссия «устанавливает обоснованность претензии о компенсации и определяет сумму компенсации, если она подлежит выплате». Решение рекомендательного характера принимается в годичный срок после создания Комиссии, за исключением

случаев, когда Комиссия продлевает данный срок большинством голосов (при полном составе Комиссии) и является окончательным и обязательным, если стороны предварительно пришли к согласию об этом. Именно потенциально рекомендательный характер решения снижает эффективность предусмотренного Конвенцией об ответственности специального механизма разрешения споров в области КД. Практике не известны случаи создания Комиссии по рассмотрению претензий. Без учреждения Комиссии претензия на основании Конвенции об ответственности была предъявлена лишь однажды – в 1978 г. Канадой к СССР в связи с выпадением радиоактивных элементов на территорию Канады в результате аварии спутника «Космос-954» с ядерным реактором на борту. СССР отверг эту претензию, поскольку не было причинено материального ущерба строго по смыслу определения понятия «ущерба» по Конвенции. Однако в результате дипломатических переговоров СССР в духе доброй воли согласился возместить Канаде 50 % расходов по поиску и удалению радиоактивных отходов [3. С. 222; 12. С. 211-212].

В то же время следует отметить, что ряд положений Конвенции об ответственности весьма значимы в контексте рассматриваемого вопроса, а именно: распространение ее действия на международные межправительственные организации (ст. XXII); положение о том, что подлежащая выплате компенсация «определяется в соответствии с международным правом и принципами справедливости, с тем чтобы обеспечить возмещение ущерба, восстанавливающее <...> положение, которое существовало бы, если бы ущерб не был причинен» (*restitutio in integrum*) (ст. XXII); возможность заключения участниками совместных запусков соглашений о распределении между собой финансовых обязательств, по которым они несут солидарную ответственность (п. 2 ст. V)¹³, что вносит ясность не только в финансовые отношения участников совместных запусков, но и положительно сказывается на определенности положения потенциального государства-истца и возможности получения им компенсации в максимально короткие сроки; а также положение о том, что государство-истец может

¹³ Чаще всего в соглашениях предусмотрены положения, в соответствии с которыми: риск на фазе запуска космического объекта несет государство, осуществляющее запуск или с установок которого осуществляется запуск; риск на орбитальной фазе несет государство, осуществляющее контроль над космическим объектом; обеспечивается защита прав запускающих государств в случае причинения ущерба полезной нагрузкой другого государства; обеспечивается защита прав государства, с территории которого осуществляется запуск, когда данное государство не принимает фактического участия в проекте и др. [15. С. 264]

воздержаться от предъявления претензии на основании Конвенции и «возбудить иск в судах либо в административных трибуналах или органах запускаящего государства» (однако одновременное предъявление претензии на основании Конвенции и любым иным образом не разрешается) (п. 2 ст. XI). Данное положение свидетельствует о признании и сочетании в Конвенции публично-правовых и гражданско-правовых методов компенсации ущерба.

Остальные три из пяти договоров ООН по космосу в контексте разрешения споров представляют меньший интерес. Соглашение о спасании, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запускаемых в космическое пространство, 1968 г., как и Конвенция о регистрации 1975 года, и вовсе не содержат специальных норм по разрешению споров. Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979, не получившее широкой поддержки государств¹⁴, в ст. 15 предусматривает проведение консультаций, аналогичных по форме установленным ст. IX Договора по космосу. Принятые резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН принципы, регулирующие прикладные виды космической деятельности¹⁵, содержат аналогичные общие положения о том, что предметные споры разрешаются посредством применения процедур мирного урегулирования споров в соответствии с Уставом ООН.

2.3. Преимущества арбитражного урегулирования споров в области КД в рамках системы Постоянной палаты третейского суда.

Как отмечает профессор Изабелла Г.Ф. Дидерикс-Вершоор, для частного сектора космической деятельности фактически единственным действенным способом разрешения международных споров является арбитраж [10. С.

49]. В этой связи особый интерес представляют *Факультативные правила арбитражного урегулирования связанных с космической деятельностью споров 2011 г.*¹⁶ *Постоянной палаты третейского суда*¹⁷ («ППТС»). Правила 2011 г. основываются на Арбитражном регламенте ЮНСИТРАЛ 2010 г. и дополнительно отражают особенности споров, имеющих «космический» компонент и относящихся к использованию космоса государствами, международными организациями и частными субъектами. При этом *регулирующие вопросы процессуального характера Правила определенным образом дополняют систему материальных норм, содержащихся в Конвенции об ответственности 1972 г.*, в частности, в вышеупомянутой статье XII, что также может привести, как отмечает профессор М. Вилльямс, к снижению рисков двойного взыскания и неправомерного поиска «удобной» юрисдикции («forum shopping») [21. С. 1040]. Принятие Правил является исключительно добровольным, они имеют гибкий характер, не исключается и возможность их изменения согласно договоренности сторон (п. 1. ст. 1). Принятие Правил предполагает отказ от любого права на юрисдикционный иммунитет в отношении рассматриваемого спора, при этом отказ от иммунитета в отношении исполнения арбитражного решения должен быть прямо выражен (п. 2 ст. 1). Стороны напрямую участвуют в процедуре назначения арбитров¹⁸ (ст. 7-10) совместно с компетентным органом, которым, согласно ст. 6 является Генеральный секретарь ППТС (в этом аспекте прослеживается определенная параллель в назначении членов Комиссии по рассмотрению претензий при участии Генерального секретаря ООН). Согласно ст. 16 Правил, стороны, насколько это допустимо применимым правом, отказываются в полном объеме от права предъявления исков арбитрам или любым лицам, назначенным арбитражным

¹⁴ 18 государств-участников по состоянию на 10 мая 2018 г., среди которых нет ни России, ни США. Статус см.: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIV-2&chapter=24&clang=_en

¹⁵ Тексты принципов, а также всех других источников МКП, разработанных в рамках ООН см.: Международное космическое право: Документы Организации Объединенных Наций. ООН. Нью-Йорк. 2017// Док. ООН ST/SPACE/61/Rev.2. URL: http://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2017/stspace/stspace61rev_2_0_html/V1703166-RUSSIAN.pdf

¹⁶ PCA Optional Rules for Arbitration of Disputes Relating to Space Activities. URL: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/01/Permanent-Court-of-Arbitration-Optional-Rules-for-Arbitration-of-Disputes-Relating-to-Outter-Space-Activities.pdf>

¹⁷ ППТС – межправительственная организация, участниками которой по состоянию на 10 мая 2018 г. является 121 государство. URL: <https://pca-cpa.org/en/about/introduction/contracting-parties/>

¹⁸ См. специальный список арбитров, подготовленный Ген. Секретарем ППТС во исполнение п. 4 ст. 10 Правил см.: URL: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/01/Current-List-Annex-4-SP-Outter-Space-ARB-update-20180320.pdf>

Специальный список научных экспертов (п. 7 ст. 29 Правил) см.: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/01/Current-List-Annex-5-SP-Outter-Space-EXP-update-20180320.pdf>

судом, на основании какого-либо действия или упущения в отношении арбитража. По сравнению с аналогичным положением Регламента ЮНСИТРАЛ в начале ст. 16 Правил отсутствует выражение «за исключением намеренно противоправных действий». Принимая во внимание возможность квалификации сторонами практически любых действий и бездействий в качестве «намеренно противоправных», редакцию ст. 16 Правил можно рассматривать в качестве способствующей более эффективному разрешению споров. Важной особенностью в сравнении с общим рекомендательным характером решений Комиссии по рассмотрению претензий по Конвенции об ответственности 1972 г. является также то, что *все арбитражные решения являются окончательными и обязательными для сторон и подлежат незамедлительному исполнению* (п. 2 ст. 34 Правил). Еще одно преимущество – возможность сохранения конфиденциальности в отношении как слушаний по делу (п. 3 ст. 28), так и арбитражного решения (п. 5 ст. 34). Более того, стороны могут выбирать право, применимое к существу спора (ст. 35).

Преимуществом потенциального рассмотрения споров на основании Правил 2011 г. является и возможность параллельного принятия Факультативных правил ППТС для следственных комиссий по установлению фактов, вступивших в силу 15 декабря 1997 г.¹⁹. Принимая во внимание специфику космической деятельности, *беспристрастное и независимое установление фактов может не только привнести ясность в рассмотрение споров, но и даже исключить наличие спорной ситуации*, что может быть, в том числе, актуально в контексте проблемы засорения околоземного космического пространства. Правила 1997 г. были приняты в развитие соответствующих общих положений Гаагских конвенций о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг. и представляют собой готовые к применению сторонами процедурные нормы. При этом возможность принятия Правил не зависит от участия в Гаагских конвенциях. По обоюдному согласию стороны могут учредить следственные комиссии для установления фактов, в отношении которых они имеют разногласия (ст. 1 и 2 Правил 1997 г.). Стороны свободны в назначении членов следственных комиссий (ст. 4), таким образом, применительно к установлению фактов в области космической деятельности выбор можно сделать и из списка научных экспер-

тов, определенного согласно Правилам 2011 г. Естественно, что и Правилами 1997 г. предусмотрено положение о конфиденциальности (ст. 10). Эти и ряд других преимуществ системы ППТС выделяют ее из всех других существующих средств разрешения споров, связанных с КД.

Более того, *Факультативные правила 2011 г. оптимально отражают тенденции коммерциализации КД* и, как отмечает профессор Петер Янкович, в совокупности с некоторыми другими их можно рассматривать в качестве элементов международного частного права в данной области. Некоторые авторы [См. 22. С. 70-83] в этом контексте приводят доводы в пользу становления международного частного космического права [14. С. 26].

Заключение

Таким образом, проанализировав основные механизмы, применимые к разрешению споров в области КД, можно отметить определенную *причинно-следственную связь между объективно недостаточной разработанностью и единой согласованной структурностью специальной международно-правовой системы разрешения споров и сложностью определения действенных механизмов разрешения таковых в виду ряда факторов*, включая:

- круг сторон потенциальных споров, изначально среди которых рассматривались лишь государства, позднее международные межправительственные организации, и в последнюю очередь частные субъекты (юридические и физические лица);
- предпочтение урегулированию споров дипломатическими способами;
- высокие факторы риска космической деятельности, которые привели, в частности, в рамках международных космических проектов (на уровне участников различного характера) к потребности включать *положения о взаимном отказе от предъявления требований об ответственности друг к другу с долгосрочной целью возможности реализации проекта* (так называемые «оговорки о взаимном отказе от ответственности»);
- сложность разработки специальных международных механизмов разрешения споров обязательного характера в контексте характерной черты современного МКП, развивающегося с момента принятия последнего из пяти договоров ООН по космосу в основном в форме резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, как известно, имеющих

¹⁹ PCA Optional Rules for Fact-finding Commissions of Inquiry. URL: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/01/Permanent-Court-of-Arbitration-Optional-Rules-for-Fact-finding-Commissions-of-Inquiry.pdf>

рекомендательный характер; и ряда других смежных факторов.

С другой стороны, необходимо отметить, что даже если в рамках МКП пока не удалось разработать СКСПС, это не мешает государствам и другим субъектам опираться на комплексный подход в выборе и возможном сочетании действенных средств, механизмов и процедур разрешения споров в области КД.

Так, например, с процедурной точки зрения эффективным представляется применение Правил 2011 г. и 1997 г., предоставляющих также возможности сочетания арбитражной и следственной процедуры в рамках единой системы ППТС применительно к КД, с материальной – норм и принципов МКП, национально-правовых норм (в отношениях частных субъектов), а также норм и принципов международного частного права.

В то же время возможности эффективного применения и сочетания существующих средств и механизмов разрешения споров не исключают актуальности прогрессивного развития МКП в этом направлении. Как отмечает профессор Юрий Михайлович Колосов, международное право по существу является отражением современного состояния международных отношений, которые, естественно, постоянно меняются и, соответственно, приводят к появлению новых, требующих адекватного правового регулирования, вопросов [17. С. 205]. В контексте вышеупомянутых тенденций развития КД и МКП, можно предположить, что на определенном этапе государства могут прийти к необходимости предпочтительно договорного согласования СКСПС в области КД.

Статья подготовлена в рамках гранта МГИМО МИД России на выполнение научных работ молодыми исследователями под руководством докторов наук.

Литература:

1. Жуков Г.П. Космическое право. М., 1966.
2. Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 2014.
3. Колосов Ю.М. Глава X. Ответственность в международном космическом праве // Международное космическое право / Отв. редакторы Г.П. Жуков и Ю.М. Колосов. М., 1999.
4. Колосов Ю.М., Юзбашян М.Р. Вклад российской (советской) юриспруденции в становление и развитие международного космического права // Московский журнал международного права. 2015. № 2 (98).
5. Молодцова Е.С. Мирное урегулирование международных споров в области космической деятельности // Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.10. Дипломатическая академия МИД СССР. М., 1986.
6. Юзбашян М.Р. Международно-правовые основы решения экономических проблем использования космоса // Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2009.
7. Юзбашян М.Р. Закон США об исследовании и использовании космических ресурсов 2015 г. и международное космическое право // Московский журнал международного права. 2017. № 2 (106).
8. Berkman P.A., Vylegzhanin A. N., Moduit J.-C., Yuzbashyan M. R. International Space Law: Russia-United States Common Challenges and Perspectives // Moscow Journal of International Law. 2018. № 1.
9. Christol C. Q. The International Law of Outer Space // U.S. Naval War College International Law Studies 1962. Vol. LV. U.S. Government Printing Office, WA. 1966.
10. Diederiks-Verschuur I.H.Ph. The Settlement of Disputes in Space: New Developments // Journal of Space Law. Twenty-Fifth Anniversary. Vol. 26. № 1. 1998.
11. Goh G. M. Dispute Settlement in International Space Law. A Multi-Door Courthouse for Outer Space. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden, Boston. 2007.
12. Gorove S. Cosmos 954 and the Question of Liability // Proceedings of the Twenty-First Colloquium on the Law of Outer Space (1978). 1979.
13. Gorove S. Cases on Space Law: Texts, Comments and References // Journal of Space Law Inc., Space Law and Policy Books Ser. No.1. 1996.
14. Jankowitsch P. The Background and History of Space Law // Handbook of Space Law. Ed. by Frans von der Dunk with Fabio Tronchetti. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. 2015.
15. Kerrest A. Liability Convention and National Licensing Systems // Proceedings of the United Nations / Korean Workshop on Space Law: United Nations Treaties on Outer Space: Actions at the National Level (2003). United Nations: New York. 2004. UN Doc. ST/SPACE/22 // <http://www.unoosa.org>.

16. Kolosov Yu.M. Commentary Paper to the Existing United Nations Treaties: Strength and Needs (Session 1) // Proceedings of the Workshop on Space Law in the Twenty-first Century, UNISPACE III Technical Forum, Vienna, Austria, July 1999. UN Doc. ST/SPACE/2. 2000 // <http://www.unoosa.org>.
17. Kolosov Yu.M. The Role of the International Law Commission. Making Better International Law: The International Law Commission at 50: Proceedings of the United Nations Colloquium on Progressive Development and Codification of International Law. United Nations. New-York. 1998.
18. Kopal V. Discussion paper to the Existing United Nations Treaties: Strength and Needs (Session 1) // Proceedings of the Workshop on Space Law in the Twenty-first Century, UNISPACE III Technical Forum, Vienna, Austria, July 1999. UN Doc. ST/SPACE/2. 2000 // <http://www.unoosa.org>.
19. von der Dunk F.G. Liability versus Responsibility in Space Law: Misconception or Misconstruction? // Proceedings of the Thirty-Fourth Colloquium on the Law of Outer Space (1991). Published by the American Institute of Aeronautics and Astronautics. 1992.
20. von der Dunk F. G. Space for Dispute Settlement Mechanisms – Dispute Resolution Mechanisms for Space? A few legal considerations // Proceedings of the Forty-Fourth Colloquium on the Law of Outer Space (2001). Published by the American Institute of Aeronautics and Astronautics. 2002.
21. Williams M. Dispute Resolution Regarding Space Activities // Handbook of Space Law. Ed. by Frans von der Dunk with Fabio Tronchetti. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. 2015.
22. Yuzbashyan M. Potential Uniform International Legal Framework for Regulation of Private Space Activities. // New Perspectives on Space Law. Proceedings of the 53rd IISL Colloquium on The Law of Outer Space, Young Scholars Session, 2010. Ed. by M. J. Sundahl and V. Gopalakrishnan. 2011 // <http://iislweb.org/wwwnlss1.a2hosted.com>.

UGENT INTERNATIONAL LEGAL ISSUES OF SETTLING DISPUTES IN THE FIELD OF SPACE ACTIVITIES

Introduction. International space law ("ISL") does not provide a specialized coherent system of dispute settlement ("SCSDS"). Up to now the absence of such a system has had no negative impact on development of either ISL, or space activity ("SA"), however this fact does not exclude the necessity of elaboration of SCSDS. The article analyzes factors potentially influencing increase in the number of space related disputes, methods of "risk management" of occurrence of disputes, as well as existing general and sectoral dispute resolution mechanisms applicable to space activities within the context of specific features of ISL.

Materials and methods. The theoretical background of this research consists of works of distinguished scholars and specialists in ISL as well as materials of diverse conferences on ISL. The analytical framework includes the UN Charter, the UN treaties on outer space, relevant UN GA resolutions, as well as the Permanent Court of Arbitration optional rules of 1997 and 2011. The research is based on methods such as formal logic, including analysis, synthesis, analogy and modeling, as well as systematic, comparative and interpretation.

Results. Following the analysis, it is found that: 1) specific features of ISL, including the existence of unsettled legal issues, as well as the trends in the SA development directly impact the increase in risks of occurrence of international disputes; 2) although specific features of responsibility and liability in ISL

can impact the increase in the number of disputes, on the one hand, on the other – cumulatively they contribute to prevention of potential disputes; 3) at the present stage effective application and potential combination of the existing means of dispute resolution may lead to finding of new means that might be able to fill in the legal vacuum created by the absence of SCSDS in ISL.

Discussions and conclusion. To reduce risks of dispute occurrence and effective resolution of the existing disputes the following conclusions and recommendations are provided on: 1) the primary necessity of regulation of the unsettled issues of ISL; 2) the determination of methods of "risk management" of the dispute occurrence in the context of the specific features of ISL; 3) the use of the PCA dispute resolution system that allows taking into account both the specific features of the contemporary SA and the necessity of its coherent legal regulation, as well as effectively using and combining diverse means of dispute resolution, in particular, establishment of fact-finding commissions of inquiry; 4) in the longer term – the necessity of establishment of SCSDS on a treaty basis.

Mariam Yusbashyan,
Candidate of Science (Law), Senior Lecturer,
Department of International Law, MGIMO-
University under the MFA Russia.

Ключевые слова:

космическая деятельность, разрешение международных споров, международное космическое право, ответственность государств, запускающее государство, «управление рисками» возникновения споров, арбитраж, установление фактов, Постоянная палата третейского суда, специализированная комплексная система разрешения споров

Keywords:

space activity, settlement of international disputes, international space law, international responsibility and liability of States, launching state, "risk management" of dispute occurrence, arbitration, fact-finding, Permanent Court of Arbitration, specialized coherent system of dispute settlement

References:

1. Zhukov G.P., 1966. *Kosmicheskoe pravo* [Space Law]. Moscow.
2. Kolosov Yu.M., 2014. *Otvetstvennost' v mezhdunarodnom prave* [Responsibility and Liability in International Law]. Moscow.
3. Kolosov Yu.M., 1999. Chapter X. *Otvetstvennost' v mezhdunarodnom kosmicheskom prave* [Responsibility and Liability in International Space Law]. *Mezhdunarodnoe kosmicheskoe pravo* [International Space Law]. Eds. G.P. Zhukov and Yu.M. Kolosov. Moscow.
4. Kolosov Yu.M., Yuzbashyan M.R., 2015. *Vklad rossiiskoi (sovetskoi) yurisprudentsii v stanovlenie i razvitie mezhdunarodnogo kosmicheskogo prava* [Contribution of Russian (Soviet) Jurisprudence to Formation and Development of International Space Law]. *Moscow Journal of International Law*. № 2 (98).
5. Molodcova E.S., 1986. *Mirnoe uregulirovanie mezhdunarodnykh sporov v oblasti kosmicheskoy deyatel'nosti*. Diss... kand. yur. nauk. [Peaceful Settlement of Disputes in the Field of Space Activities: Cand. Sci. Thesis Abstract]. Moscow.
6. Yuzbashyan M.R., 2009. *Mezhdunarodno-pravovye osnovy resheniya ekonomicheskikh problem ispol'zovaniya kosmosa*. Diss... kand. yur. Nauk [International Legal Framework for Solution of Economic Problems in the Use of Outer Space. Cand. Sci. Thesis]. Moscow.
7. Yuzbashyan M.R., 2017. *Zakon SShA ob issledovanii i ispol'zovanii kosmicheskikh resursov 2015 g. imezhdunarodnoe kosmicheskoe parvo* [The US Space Resource Exploration and Utilization Act of 2015 and the International Space Law]. *Moscow Journal of International Law*. № 2 (106).
8. Berkman P.A., Vylegzhanin A.N., Moduit J.-C., Yuzbashyan M.R. International Space Law: Russia-United States Common Challenges and Perspectives. *Moscow Journal of International Law*. 2018. № 1.
9. Christol C.Q. The International Law of Outer Space. *U.S. Naval War College International Law Studies*. 1962, Vol. LV. U.S. Government Printing Office, WA. 1966.
10. Diederiks-Verschuur I.H.Ph., 1998. The Settlement of Disputes in Space: New Developments. *Journal of Space Law. Twenty-Fifth Anniversary*. Vol. 26. № 1.
11. Goh G.M., 2007. *Dispute Settlement in International Space Law. A Multi-Door Courthouse for Outer Space*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden, Boston.
12. Gorove S., 1979. Cosmos 954 and the Question of Liability. *Proceedings of the Twenty-First Colloquium on the Law of Outer Space (1978)*.
13. Gorove S., 1996. Cases on Space Law: Texts, Comments and References. *Journal of Space Law Inc., Space Law and Policy Books Ser.* No. 1.
14. Jankowitsch P., 2015. The Background and History of Space Law. *Handbook of Space Law*. Ed. by Frans von der Dunk with Fabio Tronchetti. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
15. Kerrest A. Liability Convention and National Licensing Systems. *Proceedings of the United Nations/Korean Workshop on Space Law: United Nations Treaties on Outer Space: Actions at the National Level (2003)*. United Nations: New York. 2004. UN Doc. ST/SPACE/22 URL: <http://www.unoosa.org>.
16. Kolosov Yu.M. Commentary Paper to the Existing United Nations Treaties: Strength and Needs (Session 1). *Proceedings of the Workshop on Space Law in the Twenty-first Century, UNISPACE III Technical Forum, Vienna, Austria, July 1999*. UN Doc. ST/SPACE/2. 2000. URL: <http://www.unoosa.org>.
17. Kolosov Yu.M. The Role of the International Law Commission. *Making Better International Law: The International Law Commission at 50: Proceedings of the United Nations Colloquium on Progressive Development and Codification of International Law*. United Nations. New-York. 1998.
18. Kopal V. Discussion paper to the Existing United Nations Treaties: Strength and Needs (Session 1). *Proceedings of the Workshop on Space Law in the Twenty-first Century, UNISPACE III Technical Forum, Vienna, Austria, July 1999*. UN Doc. ST/SPACE/2. 2000. URL: <http://www.unoosa.org>.

19. von der Dunk F.G. Liability versus Responsibility in Space Law: Misconception or Misconstruction? Proceedings of the Thirty-Fourth Colloquium on the Law of Outer Space (1991). Published by the American Institute of Aeronautics and Astronautics. 1992.
20. von der Dunk F. G. Space for Dispute Settlement Mechanisms – Dispute Resolution Mechanisms for Space? A few legal considerations. Proceedings of the Forty-Fourth Colloquium on the Law of Outer Space (2001). Published by the American Institute of Aeronautics and Astronautics. 2002.
21. Williams M. Dispute Resolution Regarding Space Activities// Handbook of Space Law. Ed. by Frans von der Dunk with Fabio Tronchetti. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. 2015.
22. Yuzbashyan M. Potential Uniform International Legal Framework for Regulation of Private Space Activities. New Perspectives on Space Law. Proceedings of the 53rd IISL Colloquium on The Law of Outer Space, Young Scholars Session, 2010. Ed. by M. J. Sundahl and V. Gopalakrishnan. 2011. URL: <http://iislwebo.wwwnlss1.a2hosted.com>.

ON SYNERGY OF ECONOMICS AND PROPAGANDA

*Mikhail Koshmarov**

*Alexey Trubetskoy***

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-60-69



Introduction. The article explores the evolution of the global economic system in the context of economic theories developed by Smith, Keynes, and Friedman and the impact of propaganda on that evolution.

Materials and methods. The study used both General scientific and traditional methods used in political science and Economics.

Research result. The influence of propaganda is evidenced by the uprise of the Keynes-Bernays model in the middle of the 20th century, followed by the neo-economic model the beginning of the 21st century in which propaganda is dominating. In this model supply and demand, as well as value added, quotations, prices, etc. are created by the flows of information. Furthermore, the article introduces the “rule of four parts” which is characteristic of the modern labor market in developed countries. The data about the newest computer technologies in propaganda lead to the conclusions on its new potential in politics and economics.

Conclusion. The authors postulate the synergy between propaganda and economy, a phenomenon which requires further research.



Since the ancient times researchers studied relationship of state and economics with the aim to explain and refine an economic system they knew. Though these studies are important they did not constitute political economy as a separate science. Political economy as a science emerged in the late 18th century due mainly to the work of Adam Smith.

It should be noted that up to the 19th century most of national economies developed due to appropriation of the lion's share of value cre-

ated by working masses including slaves. The theocentric paradigm dominated over the society and science. In 1776 Adam Smith published the study that was recognized by economists as fundamental. In this study Smith announced the let-alone principle as the basic, fundamental principle. Its essence lies in fact that there was no need to regulate the market with protectionist, customs, or grant measures and laws; moreover, attempts of such regulation even produced adverse effects. Since all components

* **Mikhail Koshmarov**, PhD in Technical Sciences, Director for development of innovative technologies at the Russian Social and Public Center Foundation
ORCID ID: 0000-0001-6166-5186
mk69@yandex.ru

** **Alexey Trubetskoy**, PhD in Psychology, President of the Russian Social and Public Center Foundation
ORCID ID: 0000-0002-4309-4137
alexeytrubetskoy@gmail.com

of economy are, in fact, communicating vessels an artificial increase of pressure on one vessel is always made up with change of pressure in other vessels.

Nevertheless, according to A. Smith, a sovereign (either a ruler or a state) has a number of indispensable duties: protection of nation from other nations' aggression (defense), protection of "every member of the society from the injustice or oppression of every other member of it" [15. C. 915]. The state also has to provide for courts, roads and for "supporting the dignity of the Sovereign" [15. C. 1088]. The market will settle and adjust everything else.

Smith also assumed that the faith in God (in addition to courts) would secure humanity and justice of such system. Smith meant the Church of England worshippers' rectitude and integrity. Dominical sermons in those times were one of the propaganda main leverages and means of social compliance maintenance. This system was based upon the "wealth is granted by the God" axiom. This axiom was one of the principal results of the Reformation started in 1517 with the Ninety-five Theses put forward by theologian Martin Luther.

By the times of Adam Smith the capitalist Protestant ethics had not only defeated the feudal Catholic ethics in Great Britain in the Old World but was also exported to the British colonies in North America that would soon become the US, to Canada and later on to other British domains where British colonists settled (Australia, New Zealand). At those times faith in God, public morality and rectitude were matters of course and prosperity or welfare was taken as the evidence of integrity: "But in the present times, through the greater part of Europe, a creditable day-labourer would be ashamed to appear in public without a linen shirt, the want of which would be supposed to denote that disgraceful degree of poverty which, it is presumed, nobody can well fall into without extreme bad conduct" [15. C. 1168].

However the Christian commandments and values of European civilization did not apply to slaves. Anglo-Saxon colonial policy was rational and cynical. Comparing government in different colonies Smith notes an abyss that existed between colonies in America and India. Using the examples of Sweden, the Netherlands, Denmark, France, Spain and Portugal Smith demonstrates that transfer of government functions to a company that enjoys right of monopoly trade brings about disastrous consequences. "The government of an exclusive company of merchants is, perhaps, the worst of all governments for any country whatever." [15. C. 752].

And, vice versa, in countries where "The authority of this assembly overawes the executive power" [15. C. 772] colonies flourished: "All the different civil establishments in North America <...> did not, before the commencement of the present disturbances, cost the inhabitants above £64,700 a year; an ever-memorable example at how small an expense three millions of people may not only be governed, but well governed" [15. C. 757].

In the same treatise Smith writes about government of India: "It is a very singular government in which every member of the administration wishes to get out of the country, and consequently to have done with the government as soon as he can, and to whose interest, the day after he has left it and carried his whole fortune with him, it is perfectly indifferent though the whole country was swallowed up by an earthquake." [15. C. 850]. A bit earlier Smith notes: "Upon other occasions the order has been reversed; and a rich field of rice or other grain has been ploughed up, in order to make room for a plantation of poppies; when the chief foresaw that extraordinary profit was likely to be made by opium." [15. C. 845].

As it is commonly known, such business activity of the East India company led to the "Bengal famine" that has gone down in history due to its unprecedented scale. Perhaps, it should be added that opium grown in India was intended not for England but for China where number of drug addicts at some moment reached the critical for Chinese statehood threshold and led to the Opium Wars in the 19th century. "But a company of merchants are, it seems, incapable of considering themselves as sovereigns, even after they have become such. <...> Their mercantile habits draw them in this manner, almost necessarily, though perhaps insensibly, to prefer upon all ordinary occasions the little and transitory profit of the monopolist to the great and permanent revenue of the sovereign." [15. C. 846-847].

During subsequent 150 years economy transformed: machinery gradually replaced labor of craftsmen, casual workers and slaves. Speed of information and money transfers increased considerably with advent of radio and telegraph. Theocentrism was replaced not with anthropocentrism but with ethos of capitalism. As German sociologist Max Weber justly noted, Benjamin Franklin's message was not to the glory of God but to the glory of industry, sincerity and frugality. Propaganda has also undergone qualitative changes: responsibility for the public accord has stopped to be the sole care of state and church. Big private companies have created

hundreds private newspapers for audience that increased manifold and new information realm where the force of gravity was created not by authority and church but by capital has been established. But the printed word still remained to be luxury: first of all, not everyone was literate, secondly, people often had no time for reading and analyzing what they read.

By the early 20th century changes in economy and Weltanschauung built up contradictions that led to the WWI and demise of four empires: Russian, Austro-Hungarian, German and Ottoman empires. Though the US had one of the biggest economies of the world (in political terms the US was still a secondary power at the beginning of the 20th century) America could not stay on the sidelines of the greatest world repartition. Having chosen the right moment the US joined the war in April, 1917, and began its most expedient military campaign.

A tremendous propaganda work had to be done to that end because Americans were reluctant to go and die in Europe. In 1916 Woodrow Wilson, the future Laureate of the Nobel Peace Prize, was re-elected for the second term only due to his promise not to join the war.

Walter Lippmann, the winner of two the Pulitzer Prizes, was a direct participant of those events. In his book "Public opinion" (1922) Lippmann bears witness: "A rough estimate of the effort it takes to reach «everybody» can be had by considering the Government's propaganda during the war. Remembering that the war had run over two years and a half before America entered it", yet many Americans were still indisposed to intervention into the war. In the same book Lippmann wrote: "Mr. Creel had to assemble machinery which included a Division of News that issued, he tells us, more than six thousand releases, had to enlist seventy-five thousand Four Minute Men who delivered at least seven hundred and fifty-five thousand, one hundred and ninety speeches to an aggregate of over three hundred million people. Boy scouts delivered annotated copies of President Wilson's addresses to the householders of America. Fortnightly periodicals were sent to six hundred thousand teachers. Two hundred thousand lantern slides were furnished for illustrated lectures. Fourteen hundred and thirty-eight different designs were turned out for posters, window cards, newspaper advertisements, cartoons, seals and buttons. The chambers of commerce, the churches, fraternal societies, schools, were used as channels of distribution" [10. C. 46-47].

This titanic work produced the excellent result: Americans were successfully seduced to

joining the WW I in result of which the US as a winner state got everything: having suffered minimum casualties the USA gained economic dominance and attainment of super-power status.

After the war one more very important event happened. The event has changed the world forever. The radio broadcasting opened the Pandora's box in the 1920s. By the 1930s it turned out that radio could easily mould nations into tribes. Irrespective of literacy or leisure time every person became an object of propaganda.

Edward Bernays, a father of propaganda (he developed the major part of perennial propaganda principles and introduced them) was one of the principal masterminds in G. Creel's Committee on Public Information established by the US government. In 1928 Bernice published his manifesto "Propaganda". In this work Bernice set forth principles of public governance.

Later on, in 1936 John Maynard Keynes, upon analysis of experience that had been accumulated from times of Smith to the 1930s, developed his own "The General Theory of Employment, Interest and Money". In this work Keynes proclaimed that the principal evil of contemporary society was its "failure to provide for full employment and its arbitrary and inequitable distribution of wealth and incomes" [9. C. 372]. Keynes criticized the open market and suggested restricting stock-exchange dealers, organizing "euthanasia" of rent-seekers and therefore breaking yoke of the capital [9. C. 376].

Further, Keynes offers, with use of a single emission center, to regulate hydraulic system of economics (quantity of money, employment, population's preferences to consumption, saving and investment) interconnected through multipliers (its values are "function of their psychological propensities" [9. C. 117] by virtue of the sole tool, i.e. rate of bank interest.

The following important moments should be emphasized here. First, the laissez faire principle was replaced with its antithesis: in fact, Keynes imposed on state the duty to regulate economy. Second, Keynes considers all economic parameters mentioned above from the standpoint of mass psychology. He notes in passing: "With normal psychological suppositions, an increase in employment will only be associated with a decline in consumption <...> as the result, for instance, of propaganda in time of war in favour of restricting individual consumption" [9. C. 117]. And further Keynes writes: "[T]he enlargement of the functions of government, involved in the task of adjusting to one another the propensity to consume and the inducement to invest" is "the only practicable

means of avoiding the destruction of existing economic forms in their entirety" [9. C. 380].

Works of Keynes and Bernays have taken understanding of propaganda's influence to a new level. Macroeconomics' dependence on mass psychology has become ostensible. After the WWII the victorious countries (except the USSR) started to implement the principle taken from the dystopian novel "Brave New World" by Aldous Huxley. The principle reads: "Ending is better than mending; the more stitches, the less riches" [7. C. 64]. Relying on postulates set forth by Bernays and Keynes, the Western countries began to implement the political-economic model of the consumer society that lives on credit for a greater part of its life. The public has become a constructible product and democratic elections have become the indispensable part of consumption.

The meaning of social pact has been expressed in formula: cradle-to-grave consumer credit in exchange for loyalty. It has been offered to pay for comfort and quality of life. Although such contract was fraught with a danger of losing a part of civil liberties (that is exactly what happens today) propaganda in this construct still works to the benefit of majority insofar as the post-war population grew and its welfare increased. From standpoint of technology, such model became possible only due to radio and television turning into Mass Media. The tool kit remained to be the same as it had been in times of John Brown, the anti-slavery campaigner: formation of a myth, selection of communication channels and financing iteration of a myth until it becomes a proverbial truth [16. C. 15].

Having revised his appraisal of mass manipulation as "an important element in democratic society", in 1947 Bernays arrived at a conclusion that "the engineering of consent is the very essence of the democratic process" [3. C. 114].

In real life the old world economic system dismantling and the new economic system building turned out to be the global results of war. Supranational structures (UN, World Bank, IMF) have been established and, in their turn, these institutions have developed the global economic model.

Thus this model known as the Washington Consensus implies that other countries (they are called developing countries) would remain to be raw material donors forever. Developing countries are doomed to be not competing economies but market outlets. This consensus maintained standards and rules demanding from every newly joining national economy to comply certain procedure. The procedure in-

clude appraisal of a national economy and the mandatory ranging of this economy pursuant to the developed countries' standards. Supremacy of the new system has complemented improvement of stock tools in a way that allows controlling raw materials prices and having a chance to canalize unmarketable goods through mechanisms of crises. TV and all-powerful movie industry that formed new values, principles, rules and models of behavior have been added to mass media.

By the early 1980s in connection with massive introduction of computers the economic system became more complex and underwent so massive and profound upheavals that changes in law systems of principle stakeholders were also required. Politicians of new generation came into power. In the 1980s Reagan, Thatcher, Hawke and Mulroney replaced the state controlled symbiosis of economy and propaganda (we call this model the Keynes-Bernays model) with its neo-liberal antithesis the main characteristic of which is deregulation of economy pursuant to prescriptions of Milton Friedman and von Hayeck. From that moment onwards the US foreign policy has been harmonized with foreign policy of the British Commonwealth core states in order to bring end the cold war and thereby the "end of history" closer.

It is important to emphasize other consequences of the Keynes-Bernays model replacement with the neo-liberal model: deregulation of banking sector that occurred in 1987-2006, the great increase (more than to 360:1 ratio) proportion of top manager payments to rank-and-file employees' wages that has brought about class divide in the developed countries and emergence of army of hardcore poor who get allowances and welfare in these countries. Extraterritorial laws (anti-drug, anti-terror, anti-corruption and tax laws that enshrined the developed countries governments right to arrest, judge and punish citizens of other countries and as well as to carry out military operations in any point of the world, where ever it may be.

Milton Friedman, the theoretician and apologist of neo-liberalism, the maker of the shock therapy doctrine and Margaret Thatcher' idol, wrote in his book "Capitalism and Freedom" (1962): "To the free man, the country is the collection of individuals who compose it, not something over and above them. He is proud of a common heritage and loyal to common traditions. But he regards government as a means, an instrumentality, neither a grantor of favors and gifts, nor a master or god to be blindly worshipped and served. He recognizes no national

goal except as it is the consensus of the goals that the citizens severally serve. He recognizes no national purpose except as it is the consensus of the purposes for which the citizens severally strive" [5. C. 2].

It can be said that the "monopoly of merchants" would be the ideal state for Friedman: an aggregate of individuals instead of the nation and consensus of interests instead of the national idea. In the same book Friedman writes: "Few trends could so thoroughly undermine the very foundations of our free society as the acceptance by corporate officials of a social responsibility other than to make as much money for their stockholders as possible" [5. C. 133].

Critic of neo-liberalism American philosopher Noam Chomsky wrote in his article "Neo-liberalism and the New World Order" (1999): "The theories devised to justify these "collectivist legal entities," as they are sometimes called by legal historians, are based on ideas that also underlie fascism and Bolshevism: that organic entities have rights over and above those of persons. They receive ample "largesses" from the states they largely dominate, remaining both "tools and tyrants," in Madison's phrase. And they have gained substantial control over the domestic and international economy as well as the informational and doctrinal systems, bringing to mind another of Madison's concerns: that "a popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or perhaps both" [4. C. 83].

Other aspects of life underwent transformation too. Policy of economy deregulation has created for corporations an opportunity to exert influence on the basic pillars of public consciousness: culture, education and mass media. Canadian sociologist Naomi Klein adduces interesting facts in her study "No Logo" (2000): "In Canada under Brian Mulroney, in the U.S. under Ronald Reagan and in Britain under Margaret Thatcher (and in many other parts of the world as well), corporate taxes were dramatically lowered <...>". According to data provided by the US Congress Bureau of the Budget, from 32.1% in 1951 to 11.5% in 1998 and, according to data of Canadian Department of finance and Canadian Statistical Office of Statistics, from 25% in 1955 to 11% in 1983. This corporate taxes cut has destroyed plans of revenues and gradually strangled the public sector. With reduction of state subsidies education institutions, museums and mass media made their best to compensate budgetary losses while they ripened for partnership with private corporations [9. C. 58-60]. In the same article Klein writes: "When

sponsorship took off as a stand-in for public funds in the mid-eighties, many corporations that had been experimenting with the practice ceased to see sponsorship as a hybrid of philanthropy and image promotion and began to treat it more purely as a marketing tool, and a highly effective one at that" [9. C. 61]. Klein adduces a vivid example: a fashion to make tattoo of sport companies logos (this fashion covered the poor youth). In our opinion, that resembles more coercion than marketing.

It should be noted that advent of the neo-liberal model coincided in time with the end of the Marxist experiment life cycle and neo-liberals chalked up collapse of the Marxist experiment immediately. According to neo-liberals, sequence of these two events convinces doubtful people that the current events and processes are predetermined and therefore are correct and valid. Sometimes neo-liberals present collapse of the Communist system as their victory in the cold war. However eyewitnesses and experts know that the cold war was finished with the honorary peace treaty. In the 1990s comprador governments of former Socialist countries have made the ruinous and humiliating for their own nations farce of that treaty.

The mortgage crisis was one more fall-out of financial deregulation. In 2007 the whole world was shocked with collapse of the mortgage loan pyramid scheme. Magnitude of effect this collapse exerted on public conscience is comparable with the shock caused by destruction of twin towers in New York. Indeed, three American rating agencies the world community perceived as the state agencies that were unflaggingly reliable and appraised countries and companies (up to the mortgage collapse all banks and exchanges of the world had to accept ratings established by these agencies) ensured liquidity of financial instruments that, as it turned out, proved to be "trash" papers.

Today two big American rating agencies, after a long investigation, agreed over validity of charges and to paying more than \$ 2 billion for settlement of all claims and investigation dropping. Sure, \$ 2 billion is a ridiculous amount if one takes into account the scale of losses resulted from actions committed by leading rating agencies that, for sake of mistakes elimination or, perhaps, cover-up of crimes, committed in financial management, violated the fundamental principles of economic regulation and ratings were falsified.

A few more details of the new world require a special attention. The first detail is the story of Edward Snowden, former staff member of the global information monitoring system estab-

lished for war on terror. The system's motto is "Collect it all"¹.

The system includes numerous programs of data harvesting. All companies and corporations that produce content, soft and hardware cooperate with the system and in fact are members of it. The system also embraces intelligence services of the US, Canada, the UK, Australia, New Zealand and is called "Five Eyes" and centers of data storage that contain the total electronic traffic of the whole world for all the time.

Some people consider this story as a fake in the conspiracy theory style, other people consider it as disinformation in the "star wars" style of the 1980s, though materials exposed in publications of Glenn Grinwald on the ground of thousands of documents furnished by Edward Snowden, the specialist in the sphere of electronic intelligence, seem to be consistent and logically sound. But even if we assume that data Snowden revealed are partially misinformation (due, for example, to lack of capacities for storage of the "whole traffic") realization of such system in the nearest future is the objective reality. Thus, total monitoring, censorship and information flows control are possible over the course of time.

Secondly, the new society is characterized with a property that we, for the sake of simplicity, will call *"the rule of four quarters"*. The essence of the rule is as follows: migrant workers from poor countries supply the unskilled or semiskilled labor. The work done by migrant workers creates profit that can be divided into four not necessarily equal parts. One part is a migrant worker's wage; some fraction of it will be transferred to this migrant's family living in far distant motherland. The second part comprises unemployment allowance paid to a citizen of a developed country instead of whom a migrant works. One more part covers administrative costs, for example, costs related to propaganda of multiculturalism and tolerance. All expenses mentioned above allow an employer to get the fourth part, the profit and surplus profit, often with no social burden. It should be added that such migrant occupies a place at the bottom of the country where he/she works as a de-facto slave.

Thus two groups of poor people grow in number: the resident hardcore poor who are on welfare and working migrants who make up the decrease of the developed countries' resident population with their traditional big fami-

lies. In such situation the parity will inevitably emerge. This parity is fraught with the prospect of religious and cultural split. Policy of multiculturalism helps only to adapt newcomers but does not resolve systemic contradictions that may bring about a social fallout and a considerable number of casualties.

It is the principal danger. Even now we see outrages that flare up intermittently in France and the US. There is one more important aspect of such economy noted by Adam Smith who wrote: "But among the ancient Romans the lands of the rich were all cultivated by slaves, who wrought under an overseer who was likewise a slave; so that a poor freeman had little chance of being employed either as a farmer or as a labourer. All trades and manufactures too, even the retail trade, were carried on by the slaves of the rich for the benefit of their masters, whose wealth, authority, and protection made it difficult for a poor freeman to maintain the competition against them. The citizens, therefore, who had no land, had scarce any other means of subsistence but the bounties of the candidates at the annual elections [15. C. 733-734].

It is possible to say that we come across a new derivate of the Keynes-Bernays model: "consent with no consent" — and with no social expenditures. In this article we do not consider social problems that will emerge inevitably in the foreseeable future when advanced automats and robots will displace multimillion migrant workers army. We will confine to a remark that the current day propaganda supports the model that implies a deferred but predictable explosion. Moreover, the propaganda works for intensification and aggravation of contradiction between the poor of developed countries and the destitute people of developing countries. Yet decay period of economy under construction may be rather long due to considerable economic, propaganda, military and technological resources invested in realization of the project.

Concurrent with transformations of economy and mutations of propaganda the legal basis of these transformations is formed. By 2016 three interrelated global projects were prepared for promulgation: TISA (Trade in Services Agreement; according to its initiators, the agreement should rally and consolidate in a single integral whole prospective members of the Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership and the Pacific Trade Partnership). Joining these partnerships their members give their consent

¹ https://www.washingtonpost.com/world/national-security/for-nsa-chief-terrorist-threat-drives-passion-to-collect-it-all/2013/07/14/3d26ef80-ea49-11e2-a301-ea5a8116d211_story.html?utm_term=.e90b1af77b06

to granting to corporations supranational rights for further deregulation of economy. With some degree of simplification it can be said: countries that will sign these agreements will become a single super corporation.

From the standpoint of sociology, it is possible to speak of the closing stage of a society making according the lines set forth by Plato in his *Laws* (13. Book 7, 806 d,e), where it is written: "they had entrusted all the crafts to other hands, and that their farms were hired out to slaves, and yielded them produce enough for their modest needs". In the same treatise Plato notes: "For a citizen possesses a sufficient craft, and one that needs long practice and many studies, in the keeping and conserving of the public system of the State" (13. Book 8, 846d).

Nowadays this process has come across at least two serious obstacles. The first obstacle is rejection of the plan by governments of developing countries that represent the greater part of the world population. The second obstacle is resistance of a considerable part of Western elites to accept the plan. One of many proofs of this resistance is the victory of non-systemic candidate in presidential election in the US. Donald Trump's new administration in three days after inauguration of Trump withdrew from Pacific Trade Partnership and put the long work related to creation of Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership on hold. Thereby the new American administration threw out a serious challenge to the neo-liberal International.

All aforesaid illustrates acuteness of contradictions that are accumulated in the world community. It should not be forgotten that economic contradictions of the leading world powers often were solved through inspiration of chaos in countries that produced raw materials. Coups and wars every time proved to be beneficial to countries and structures that occupy the top of the world pyramid. It is absurd to ignore obvious things, for some principles in politics are permanent. Niccolo Machiavelli, the Florentine philosopher and political figure, in his treatise "The Prince" (1532) set forth these principles. We quote one of them: "...Therefore, even if someone has even the most mighty army, he has to win sympathy of inhabitants of a country he plans to invade" [11. C. 5].

More often than not, unrest and disturbances are results of the false public opinion formed by propaganda and sought for by somebody. For instance, anti-war propaganda broken out in Russia in January-February, 1917, brought about the global sell-out of the Russian state's interests and finally the collapse of empire and

the most severe civil war. The latest decade demonstrated that TV, radio and cinema do not control shaping of the whole society public opinion any longer. Internet shapes public opinion of people who from the school age use it. However, nowadays it is obvious that networks comprise the ideal place not only for information obtainment but also for manipulation of the collective unconscious. And they provide by far greater opportunities for that than TV. And not only due to the fact that a social network is very much like Le Bon's crowd, multitude that blunts the critical perception of information by a manipulation object though it is so. Radio and TV also produce the "effect of crowd" but technologies used by, for example, religious bigots make it possible for computer programs to find hundreds of potential suicides for further distant brainwashing by psychologists and for committing terrorist attacks with dozens of victims by hands of these brainwashed people. Opportunities of new information technologies are unprecedented. Earlier such opportunities seemed to be incredible stuff. The network provides for an opportunity to connect an object of manipulation-Internet user to a group and then to pick up an individual code to him/her and hold him/her in hibernation until the zero hour.

Potential of metadata use deserves a separate consideration. Metadata are not content of conversations, messages, letters that requires decoding and interpretation. Metadata allow getting knowledge of who, when, from what device and what IP-address and to whom, on what IP-address and to what device the message was dispatched. Metadata reflect circle of a user's contacts, websites a user visits, information a user requires, log of downloads, books downloaded, movies a user has watched, data of payment systems (fines, entertainment, purchases, health expenses etc. Metadata are precise and intelligible, therefore, it is easy to process them. Technology of processing of all information available in social networks, metadata and a person's spatial movements for several years provides exact indications of a person's level of development, his/her psychological type, stereotypes and patterns of his/her behavior. Behavior analysis based on these data will produce the absolutely exact forecast a person's reactions not only to contextual advertising or contextual news. These data allow picking up keys to every sub-cultural group. Put simply, adherents of stability and adherents of changes can be brought to voting for the same candidate equally effectively if these groups are addressed to on their own language and if every group's

concepts and figurative language are employed. Or, if it is necessary to involve a user with a low IQ and an appropriate psychological type as a part of the protesting crowd that can be easily done by a bot, a program.

The very important point: the parity of TV viewers and Internet-users has been already attained in metropolitan cities. The most dynamic age group (people up to 35 years old) gets 100% of information from Internet. It is easy to calculate that in 5-7 years such people will constitute the majority. Taking the aforesaid into account the banal call to "strengthen connection with masses" in countries that are not involved in the "brave new world" construction acquires new meanings. Having compared American propaganda in two world wars Bernays wrote in 1947: "But by comparison with the enormous scope of word warfare in World War II, the Committee on Public Information used primitive tools to do an important job. The Office of War Information alone probably broadcast more words over its short-wave facilities during the war than were written by all of George Creel's staff" [3. C. 115].

The quotation illustrates the balance of propaganda in 1917-1919 and in 1942-1945. Taking into account the modern level of mass media development and Internet and most importantly possibilities of metadata processing it is easy to extrapolate possibilities of the nowadays propaganda.

* * *

Finally, at least two conclusions can be drawn. First, the modern macroeconomic model created with the best intentions at its extreme is striving to its ideal: the single vertically integrated corporation that controls all communications and resources and aims solely and exclusively at profit gaining. This model does not take into consideration categorical concepts of religion, morality, social justice, democratic or any other freedoms. It remains to be strictly rational and cynical.

Secondly. Nowadays issues of propaganda development or, rather, of propaganda merging with economy should be considered not as a particular case of economic psychology but as the peculiar phenomenon. This is not about changes that arise in psychology of individuals who have gotten loans for the term of 30 years or about changes that occur with people who gained certain economic independence and self-sufficiency or about behavioral shifts that happen in economic patterns with ageing. Nor this is about numerous theories of consumerism working. The core problem is already more

complicated and should be expounded as follows: *economy and propaganda have become the single integral body.*

We will explain our thesis. Herbert Marshall McLuhan in his extension theory has articulated a simple idea: human beings extend their performance capabilities by dent of hardware and software. Clothes are "extended skin", wheel is extension of legs capabilities, writing is the extension of sight and number is extension of tactile sense capabilities. Proceeding to more complex phenomena we can say that money is the material equivalent of labor or time and mass media is extension of our nervous system and abilities of our psyche.

Investigating this theory American author Douglas Rushkoff comes to even more paradoxical conclusions in his book "Mediavirus (1994). We will cite a rather long quotation as the best illustration of the idea: "The everexpanding media has become a true region – a place as real and seemingly open as the globe was five hundred years ago. This new space is called the datasphere" [14. C. 4]. Further Rushkoff sets forward a very interesting hypothesis: "A less radical approach would be to see the development of the mediaspace as the unintentional implementation of what mathematicians now call a "complex system". A fairly new branch of mathematics, made possible by the advent of the computer, applies a new set of rules once a system – like the weather, the waves of the ocean, or the planetary population – becomes too complex to handle with simple, linear equations. Once a system has graduated to this level of complexity, it is considered a "chaotic" system and begins to exhibit an entirely new set of qualities; these qualities generally work toward the destruction of any imposed order or control, just like the intense force of the ocean eventually crashes through retaining walls and dikes. But either way you look at the upscaling of the media into a datasphere, it becomes clear that this technology got out of hand" [14. C. 28].

Now neo-economy has added to this complex system of media chaos. Moreover, propaganda has grown up to reproduce and attain dominance over economy because propaganda creates surplus value as well as demand and regulates price quotations. So "all forms of wealth result from the movement of information" [12. C. 70].

A. Bard and J. Sohnderquist wrote in their manifesto "Netocracy" (2000): "<..> adverts + consumtariat = desire. The whole thing is an informational cycle, analogous to photosynthesis. Adverts are the sunlight, the consumtariat the diverse vegetation which transforms light

into the energy which is the precondition of biology. <...> We cannot determine if it is desire which produces goods and services, or if it is the goods and services which produce desire. The truth is that they produce and are produced by each other" [1. C. 238].

As we see, the new media-economic phenomenon is striving to grow, develop and dominate. The visible aim at the first stage is to unite countries of the "Golden Billion" into a single integral unit. Formally upon that the newly

established single unit will submit to supranational governance but in fact it will be left unattended and will optimize performance of the only task, i.e. generation of profit. Most probable, the task will be achieved with no regard to notion of good and evil.

Synergy of economy and propaganda has engendered the new reality. As we think, development of this reality requires interdisciplinary study that will provide the answer to question what future waits for us.

References:

1. Bard A., Söderqvist J., 2012. The Netocrats – The Futurica Trilogy, Part 1. Trans. by N. Smith. Stockholm Text.
2. Bernays E.L.M., 1928. Propaganda. N.Y.: Horace Liveright.
3. Bernays E.L.M., 1947 "The Engineering of Consent" (PDF). Annals of the American Academy of Political and Social Science. 250 (1).
4. Chomsky N., 1999. Profit Over People. Neoliberalism and Global Order. New York: Seven Stories.
5. Friedman M., 1982. Capitalism and Freedom. Chicago: The University of Chicago.
6. Greenwald G., 2014. No Place to Hide. Edward Snowden, the NSA & the U.S. Surveillance State. N.Y.: Metropolitan Books.
7. Huxley A., 1932. Brave New World, L.: Chatto & Windus.
8. Keynes J.M., 2013. The Collected Writings. Vol. VII. The General Theory of Employment, Interest, and Money. New York: Cambridge University Press.
9. Klein N., 2000. No Logo. Flamingo.
10. Lippmann W., 1998. Public Opinion. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
11. Machiavelli N., 1986. Il Principe. Milano: Rizzoli.
12. McLuhan M., 1994. Understanding Media. The Extensions of Man. London and New York: The MIT Press.
13. Plato. Plato in Twelve Volumes, Vols. 10 & 11 translated by R.G. Bury. Cambridge, MA, Harvard University Press; London, William Heinemann Ltd. 1967 & 1968.
14. Rushkoff D., 1996. Media Virus! Hidden Agendas in Popular Culture. New York: Ballantine Books.
15. Smith A., 1977. An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. University of Chicago Press.
16. Trubetskoy A., 2005. Psihologiya reputatsii [Psychology of reputation]. Moscow.
17. Weber M., 2002. The protestant ethic and the spirit of capitalism. Roxbury Publishing Company LA.

К ВОПРОСУ О СИНЕРГИИ ЭКОНОМИКИ И ПРОПАГАНДЫ

Введение. В статье исследуются развитие мировой экономической системы в контексте экономических теорий Смита, Кейнса, Фридмана и влияния на этот процесс пропаганды.

Материалы и методы. В исследовании применялись как общенаучные, так и традиционные методы, применяемые в политологии и экономике.

Результаты исследования. Это влияние позволяет говорить о возникновении к середине XX века модели Кейнса – Бернайса, а к началу XXI века – неэкономической (постиндустриальной) модели, в которой доминирует пропа-

ганда. В этой новой модели спрос и предложение, прибавочная стоимость, цены и пр. создаются движением информации. Кроме того, в статье формулируется «правило четырех частей», характеризующее современный рынок труда в развитых странах. Также приводятся данные об использовании новейших компьютерных технологий и вывод о новых возможностях пропаганды в экономике.

Заключение. Основные выводы работы – тезисы о синергии экономики и пропаганды, о необходимости дальнейшего исследования этого феномена.

Кошмаров Михаил Юрьевич,
кандидат технических наук, директор
по разработке инновационных технологий
фонда РОПЦ

Трубецкой Алексей Юрьевич,
доктор психологических наук, Прези-
дент фонда РОПЦ

Ключевые слова:

political economy, propaganda, Keynes-
Bernays model, neo-liberalism, rule of
four parts, meta-data, neo-economy, social
networks, synergy between propaganda and
economy

Keywords:

политэкономия, пропаганда, модель
Кейнса-Бернайса, неолиберализм, правило
четырёх частей, неэкономика, метаданные,
синергия пропаганды и экономики

ОТНОШЕНИЕ К ЕВРОСОЮЗУ: ОПАСНОСТЬ РАСКОЛА ШВЕЙЦАРСКОГО ОБЩЕСТВА

Елена Карсанова*

Олег Волгин**

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-70-78



Введение. Процессы, происходящие в Европе, делают актуальным исследование социальных, культурных и политических особенностей немецкоязычного электората Швейцарии, который выражает неоднозначное отношение к перспективам включения страны в Европейский союз.

Материалы и методы. Исследование проведено на основе теоретического и эмпирического анализа швейцарских тематических источников и литературы, исторического, системного, компаративного и бихевиористского метода, а также корреляционного анализа, что позволило определить причинные связи и дифференцирующие признаки этно-лингвистических швейцарских общностей, вычленить и оценить факторы в наибольшей степени воздействующие на их отношение к Евросоюзу.

Результаты исследования. Швейцарский электорат разделяет глубоко укоренившуюся приверженность политическим институтам Швейцарии. Нейтралитет, федерализм и прямая демократия пользуются всенародной поддержкой во всем этнолингвистическом многообразии страны и многие швейцарские евроскептики настаивают на том, что членство в ЕС будет несовместимо с политическими традициями конфедерации. Однако неприятие членства в ЕС усугубляется более специфическими факторами, которые обусловлены особой политической и культурной позицией германоязычных швейцарцев, подавляющее большинство которых, в отличие от франкоязычного электората, последовательно выступает против вступления в Европейский Союз. Представляется, что достаточно высокий уровень неприятия германоязычным электоратом членства в ЕС можно объяснить с точки зрения двух основных факторов: с одной стороны, все швейцарцы принадлежат государству, которое, как известно, не имеет общекультурных атрибутов, что делает их более уязвимыми перед институциональными амбициями Европейского Союза; с другой стороны, как германоязычные швейцарцы, они принадлежат к этнолингвистической территориальной единице, этнокультурные границы которой не имеют институционального подкрепления. Сжатый в таком объективном политико-институциональном и этнолингвистическом формате, германоязычный электорат приобрел латентное чувство уязвимости и национально-экссклюзивное построение идентичности, которое можно рассматривать как основу евроскептицизма.

* **Карсанова Елена Созрикеевна**, доктор политических наук, профессор Департамента политологии Финансового университета при Правительстве РФ

ORCID ID: 0000-0002-3000-8009

e-mail: e_karsanova@mail.ru

** **Волгин Олег Степанович**, доктор философских наук, профессор кафедры государственного управления МГИМО МИД России

ORCID ID: 0000-0002-0156-8234

e-mail: oleg.volgin@gmail.com

Обсуждение и заключение. ЕС хочет уточнить контуры своих отношений со Швейцарией, но чем более настойчивой будет становиться амбициозная риторика Евросоюза, тем больше вероятность, что германоязычный электорат будет воспринимать евроинтеграцию как угрозу собственной идентичности, и тем сильнее будет его решимость оставаться вне его границ. Учитывая, что германоязычные швейцарцы превосходят численностью своих франкоговорящих соотечественников более чем три к одному, Швейцария останется в стороне от ЕС в обозримом будущем.

Введение

В 1989 году Европейский Союз предложил концепцию Европейской экономической зоны (ЕАОС), которая должна была позволить государствам активно участвовать в едином европейском рынке. Швейцарское правительство подписало Соглашение ЕАОС в 1992 году. Однако на референдуме 6 декабря 1992 года при рекордном участии избирателей (около 80%) предложение было отклонено 50,3% швейцарскими избирателями и 18 с половиной кантонов (из 26), хотя правительство, бизнес-лидеры и профсоюзы в значительной степени поддерживали идею более тесных связей с ЕС. Результаты референдума продемонстрировали явный этнолингвистический разрыв во мнениях между франкоязычной частью Швейцарии (более 70% избирателей выступали за присоединение) и немецкоязычной частью страны и Тичино (около 40% избирателей)¹.

Со времени «провала» референдума по ЕАОС разрыв между двумя основными этнолингвистическими группами по этому вопросу остается центральной темой публичных дебатов. Более того, раскол по «европейскому вопросу» провоцирует напряжение между франко- и германоязычными швейцарцами - не в той степени, чтобы угрожать этнополитической стабильности страны, но достаточно для того, чтобы подорвать амплуа успешной полиэтнической федерации.

Нельзя не согласиться с тезисом, высказанным в статье Р.В. Енгибаряна, Ю.А. Карауловой и В.В. Селезневой «Новолиберализм и глобализм – родные сестры», что «европейская демократия и толерантность – самая разобщенная и рыхлая среди других аналогичных политических структур – оказалась перед жесточайшим испытанием». [3. С. 4]. В

случае Швейцарии, где все ключевые политические и социальные вопросы решаются всеобщим голосованием граждан, испытание приходит в первую очередь со стороны этно-лингвистических особенностей швейцарского населения.

Бесспорно, респектабельная привязанность к политическим институтам и гражданским практикам в Швейцарии сильна по обе стороны этнолингвистического разрыва. Франкоязычные швейцарцы не в меньшей мере привержены к столь почитаемым политическим и гражданским основам своей страны (нейтралитет, федерализм и «референдарная» демократия) [15. С. 44-45], как и их германоязычные соотечественники, но при этом обнаруживают гораздо более оптимистичный настрой относительно членства в ЕС. Следовательно, франкоязычный электорат не воспринимает приобретение швейцарцами элементов европейских практик как угрозу их собственной идентичности и институциональным основам страны в той же степени, что и швейцарцы, говорящие по-немецки. Другими словами, франкоязычный еврооптимизм не может быть объяснен более низкой привязанностью к почитаемым швейцарским институтам и гражданским практикам или менее развитым чувством «быть швейцарцем». Почему же тогда франкоязычные швейцарцы могут легче согласовать «швейцарские ценности» с членством в ЕС, чем их немецкоязычные соотечественники?

Исследование

Многовековой опыт Швейцарии убедительно демонстрирует ту особенность живой государственности, что полезность для членов общества не ограничивается экономическим или политическим интересом, но

¹ European Election Database // http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/CHREF1992_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/CHREF1992_Display_C1&top=yes (Дата обращения 01.04.2018).

и предполагает возможность участия населения во власти. Более существенным является потребность людей в культурной самоидентификации. В ней основа того обязательного условия общественного договора, которую Ж.-Ж. Руссо определил как автономию индивида. Культурная самоидентификация предполагает не только причастность индивида к определенному культурному сообществу, но и защиту традиций, обычаев, способа мировосприятия данного сообщества, что все находит выражение в его лингвистической культуре, ибо язык, если использовать ставшее афоризмом выражение М. Хайдеггера, «есть дом бытия».

Поэтому, когда мы ищем ответ на вопрос, почему в семнадцати германоязычных кантонах Швейцарии преобладает негативное отношение к членству в ЕС, то вероятней всего, большая часть ответа связана с своеобразной культурной и этнолингвистической позицией швейцарско-германского общества, которая резко отличается от их франкоязычных оппонентов.

С точки зрения исторического контекста, между германо- и италоязычными швейцарцами, с одной стороны, и франкоязычными, с другой – можно заметить не профилирующую, но все же существенную разницу в том, что во время Второй мировой войны Гитлер и Муссолини вынашивали планы присоединения «родственных» регионов Швейцарии к своим государствам. Старшее поколение швейцарцев еще помнит звучащий по радио во время нацистского режима лозунг: «Die Schweiz, das kleine Stachelschwein, nehmen wir auf dem Ruckweg ein!» (Швейцария – маленький дикобраз, давайте возьмем его на обратном пути)². После аншлюса Австрии в марте 1938 года именно немецкоязычные СМИ Швейцарии стали единственным рупором, обличающим нацистскую идеологию. Швейцарский оборонительный синдром проявился и во время «холодной войны», когда конфедерация последовательно дистанцировалась от формирования западноевропейских интеграционных структур и членства в ООН. Единственной интеграционной структурой, к которой решила примкнуть Швейцария в 1960 году была Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), которая была исключительно экономическим союзом без каких-либо значимых наднациональных институтов. В 1990-е годы Швейцария, стремясь сохранить статус нейтрального государства,

проявляла интерес разве что к участию в программах по содействию международной безопасности.

Стремление обезопасить свой конституционный механизм побуждало швейцарский электорат и правительственные круги конфедерации занять выжидательную позицию даже в вопросах международного сотрудничества в гуманитарной сфере. Лишь после острейших дебатов швейцарский парламент ратифицировал Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека (1966г.). Даже сегодня, несмотря на тесные экономические связи Швейцарии с южногерманскими землями (Баварией и Баден-Вюртембергом), различные политические и исторические переживания и страх потери государственной (кантональной) независимости продолжают играть заметную роль при формировании взглядов на внешнюю и интеграционную политику конфедерации у большинства немецкоязычных швейцарцев.

Сегодня швейцарские немцы независимо от региона проживания и социального происхождения двуязычны, поскольку используют как швейцарско-германский, так и стандартный/письменный немецкий язык (high german/schriftdeutsch) [20. С. 35-40; 21. С. 389-401]. Стандартный/письменный немецкий – язык, на котором читают и пишут, – это первый иностранный язык, на котором швейцарские немцы должны начинать учиться в школе. При этом, каждый регион – даже каждый город или деревня – говорит на своем собственном диалекте, с которыми германоязычные швейцарцы идентифицируют себя больше, чем с самой Швейцарией. Более того, швейцарско-германский язык не имеет стандартного, понятного для всех швейцарских немцев письменного языка. Швейцарский немецкий является языком вербального общения, в то время как schriftdeutsch, напротив, применяется в официальных практиках (от СМИ и обучения в школе до работы в Федеральном собрании).

Потребность в schriftdeutsch возникла параллельно с Реформацией в начале XV века и имеет логическое объяснение: библия, а затем и печатные издания, официальные документы и т. д., должны были быть поняты всеми, поскольку перевод их на разные диалекты немецких кантонов – задача невыполнимая. В то время как большинство немцев за пределами Швейцарии приняли

² «Большой плюс» против свастики. Швейцария во Второй мировой войне // <https://pandoraopen.ru/2015-05-11/bolshoj-plyus-protiv-svastiki-shvejcariya-vo-vtoroj-mirovoj-vojne/> (Дата обращения 01.04.2018).

high german в качестве своего разговорного языка, швейцарские немцы этого не сделали, а упорно продолжают использовать свои диалекты в частных и деловых разговорах, в школах и университетах [20. С. 40-46].

В настоящее время распространение швейцарского немецкого языка усилено такими факторами, как введение частных радио- и телевизионных станций, реформы в сфере образования [14]. Швейцарско-германская «диалектическая волна» распространяется сегодня на сегменты, зарезервированные ранее для стандартной версии немецкого языка (кантональные правовые акты и бюллетени, частные радиостанции) [20. С. 40-45]. Исследования показывают, что у германоязычных учащихся уже в начальной школе развивается негативное отношение к high german, которые воспринимают швейцарский немецкий язык как «свой», означающий близость, общину. Тогда как high german несет противоположные коннотации и воспринимается как «чужой», психологически отдаленный [20. С. 35-40; 21. С. 389-40]. Кроме того, некоторые наблюдатели утверждают, что швейцарские немцы (особенно младшее поколение) стали менее компетентны в стандартном немецком языке [13, 20].

Отсутствие попыток стандартизировать собственные этнолингвистические особенности как в масштабе германоязычной части страны, так и между различными локациями в пределах одного и того же германоязычного региона, привело к тому, что определение понятия «германошвейцарский» диалект сегодня более чем проблематично. С одной стороны, ввиду абсорбции и интернализации этнокультурных границ, германошвейцарский диалект ассоциируется с национальным сознанием и является естественным инструментом вербального общения. Для большинства германоязычных граждан конфедерации это недвусмысленно означает «быть немцем-швейцарцем» и «не быть немцем». Более того, не разделять одну и ту же этнокультурную категорию и все в большей степени говорить иначе, чем те немцы, которые живут за пределами Швейцарии. И как замечает Фредерик Барт, «неважно насколько члены группы отличаются своим внешним поведением, — если они утверждают, что принадлежат категории А в противоположность другой, сходной категории В, они хотят, чтобы их воспринимали как А, а не как В и чтобы их поведение интерпрети-

ровалось и оценивалось как поведение А, а не как поведение В; иными словами, они декларируют свою принадлежность культуре этнической группы А» [1].

В то же время из-за известной близости этих языков, из-за того, что германоязычные швейцарцы вынуждены владеть schriftdeutsch и на практике эти языки все еще в значительной степени запутаны, культурная граница между ними не является прочной и безопасной. Именно язык дифференцирует германоязычных швейцарцев от немцев, но тот же язык коммутирует их вместе.

Можно предположить, что такое национально-эксклюзивное строение идентичности и привело к тому, что Зигмунд Фрейд назвал «нарциссизмом незначительной разницы» [7]. Несовпадение этнокультурных идентичностей предполагает наличие четких этнических границ, которые представляются прочными и неуязвимыми. При незначительной этнокультурной разнице граница от другой, этнически схожей категории видится хрупкой и ненадежной, что в конечном итоге провоцирует процесс непрерывной самодифференциации и стремление швейцарских немцев определить себя через то, чем они не хотят являться.

В связи с этим интересно отметить, что оборонительная стратегия швейцарских немцев не коррелирует с интеграционными настроениями жителей немецких приграничных районов - Баварией и Баден-Вюртембергом. Согласно исследованию, опубликованному в 2015 году в региональной немецкой газете Schwäbische Zeitung, на вопрос: «Хотели бы вы, чтобы Бавария и земля Баден-Вюртемберг присоединились к Швейцарии в качестве новых кантонов?» 53% аудитории ответили «да, безусловно», 33% - «в принципе, да» и только 14% «нет», не желая инициировать конфликт с остальной частью Германии³.

Этнокультурное расположение франкоязычных швейцарцев по отношению к Франции целиком и полностью отличается от восприятия германоязычными швейцарцами Германии. Франкоязычные швейцарцы общаются и пишут практически так же, как французы во Франции, исключая некоторые швейцарские идиомы, которые легко распознаваемы. Потому большинство франкоязычных швейцарцев, не рискуя потерять свои этнокультурные атрибуты как источник внутренней консолидации, легко

³ Наша газета. Швейцарские новости на русском // <http://nashagazeta.ch> 29 мая 2018. (Дата обращения 11.04.2018).

принимают идею членства в расширенном культурном пространстве франкоязычных государств, сохраняя при этом патриотическую приверженность национальным политическим институтам и чувство «швейцарскости». Германоязычные швейцарцы, напротив, оказываются в своеобразной оборонительной лингвистической позиции по сравнению со своим северным соседом. Являясь частью более крупного немецкого этнокультурного пространства, они не принадлежат ему в полной мере: швейцарские немцы должны себя идентифицировать и дифференцировать в одно и то же время.

Еще больше осложняет ситуацию то, что швейцарско-германское общество должно идти по этому этнокультурному канату без политической поддержки и институциональной системы безопасности, поскольку этнолингвистические регионы Швейцарии не имеют политического и конфессионального выражения. Ближайшие политические единицы «вниз» - это кантоны. Большинство из них официально одноязычные и в соответствии с федеральной системой Швейцарии обладают почти всеми полномочиями в вопросах культуры и языка. Федеральное правительство при этом должно оставаться нейтральным в культурном и лингвистическом отношении, чтобы не подвергать опасности внутреннюю полиэтническую сплоченность Швейцарии [4. С. 5-10]. Как же все это влияет на швейцарско-германское отношение к европейской интеграции?

Результаты исследования

Известно, что в современной Швейцарии ни один политический спор в масштабах страны не имеет ярко выраженных этнокультурных мотивов. Поэтому и участники публичных дискуссий относительно возможности членства в ЕС крайне редко оперируют этнокультурными категориями. Однако это вовсе не означает, что вопросы, связанные с национальной идентичностью и языком утратили свою актуальность. Скорее риторика «евроскептиков» подменяется «работающими» темами опасности окружения, утраты идентичности, национальных ценностей и гражданской свободы. Такие страхи гораздо сильнее выражены у многих германоязычных швейцарцев, чем у их франкоязычных соотечественников и обусловлены культурной обособленностью швейцарских немцев от гораздо большего родства, к которому они, тем не менее, привязаны в этнокультурном отношении. Добавьте к этому еще и то, что в полиязычном регионе

немецкоязычный швейцарец не имеет политического и институционального подкрепления. Как особая этнокультурная единица, немецкоязычная Швейцария вынуждена отстаивать свое культурное своеобразие как внутри полиэтнической федерации, так и за ее пределами. Для швейцарских немцев их культурный регион - единственный источник объединяющего начала и внутренней консолидации, культурный регион - это все, чем они располагают.

Представляется, что такой подход облегчает понимание того, что побудило германоязычную часть швейцарского электората решительно отвергнуть идею евроинтеграции, членства в ЕСЗ, участия в иностранных миротворческих миссиях и т.п. В условиях балансирующего этнокультурного равновесия, которое сложилось внутри полиэтнической Швейцарии, германоязычные швейцарцы заняли безопасную нишу, где ничто не угрожает их собственной национальной идентичности и культурному своеобразию. Швейцарский немец настороженно относится к политическим шагам, которые потенциально могут нарушить это хрупкое равновесие, вытеснить его из своей ниши и лишит объединяющих начал. Неприятие швейцарским электоратом членства в ЕС является профилирующим проявлением этого страха.

Безусловно, полная картина неприятия германоязычным швейцарским электоратом членства в ЕС гораздо сложнее. Кантональные и локальные предпочтения в германоязычной Швейцарии, как и в целом по стране, заметно различаются: часть германоязычных кантонов настроена более категорично против членства в ЕС, другие - более оптимистично. Градация разногласий по европейской интеграции заметна между сельскими и городскими жителями конфедерации, левыми и правыми, богатыми и бедными, и т. д. [13. С. 570-575]. По какому сценарию могут развиваться дальнейшие отношения Швейцарии и ЕС?

Заключение

Как уже утверждалось выше, швейцарско-германское сообщество, чья этнокультурная граница стала более рельефной и более надежной, позднее может стать менее обеспокоенным обороной этих границ и менее категоричным в рецепции окружающего мира и европейских интеграционных процессов. Как правило, когда различия становятся менее существенными, «поскольку взаимодействие порождает конгруэнтность кодов и

ценностей» [1], «нарциссы незначительной разницы» перестают обнаруживаться. Но в то же время, оказавшись в своеобразной политической и культурной позиции, швейцарские немцы обрели сложное построение национально-эксклюзивной самоидентификации в рамках «государства без единой культуры» и «культуру без государства», что еще больше повышает вероятность политического изоляционизма.

Во-первых, «швейцарец-немец» не стал доминирующей категорией этносоциальной идентификации для большинства германоязычных граждан конфедерации. Их идентификация преимущественно остается распыленной по стране, между кантонами и общинами. Это, вероятней всего, исключает мощный импульс, ориентированный на этнолингвистическое тождество для всех

германоязычных швейцарцев в ближайшем будущем.

Во-вторых, если бы институционально поддерживаемые немецкоязычные регионы конфедерации потребовали прояснить этнолингвистическую ситуацию путем более четкой артикуляции языковых или конфессиональных границ в общенациональном масштабе, то для этого потребовалась бы такая радикальная конституционная ревизия, на которую швейцарское государство вряд ли решится. И, наконец, более плотная увязка унифицированного швейцарского немецкого языка с политическими структурами может нарушить балансирующее этнолингвистическое равновесие, которое многие исследователи, справедливо или ошибочно, связывают с благополучием швейцарской политической архитектуры.

Литература:

1. Барт Ф. Введение // Этнические группы и социальные границы // <http://etnopolitika.narod.ru>.
2. Волгин О.С. Владимир Соловьев о значении государства // *Философские науки*. 2015. № 8.
3. Енгбарян Р. В, Караулова Ю.А., Селезнева В.В. Новoliberalизм и глобализм - родные сестры // *Право и управление*. XXI век. 2017. № 2.
4. Карсанова Е.С. Швейцарский опыт государственного управления и предупреждения этнолингвистических противоречий // *Научное обозрение*. Серия 2: Гуманитарные науки. 2012. № 5.
5. Мчедлова М.М. Социокультурные смыслы политики: новая логика интерпретации и религиозные референции // *Полис*. Политические исследования. 2016. № 1.
6. Рубинштейн А.Я. Общественные интересы и гражданское общество / *Гражданское общество: зарубежный опыт и российская практика*. СПб., 2011.
7. Фарукшин М.Х. Проблема этнического голосования в зарубежном дискурсе // *Социологические исследования*. 2016. № 5.
8. Фрейд З. О нарциссизме [К введению в нарциссизм] (1914) // <http://freudproject.ru>.
9. Anouk Lloren. Does direct democracy increase communicative responsiveness? A field experiment with Swiss politicians // *Research & Politics*. Vol. 4. 1 March 27, 2017.
10. Biela Jan, Hennl Annika, Kaiser André.. Combining Federalism and Decentralization Comparative Case Studies on Regional Development Policies in Switzerland, Austria, Denmark, and Ireland // *Comparative Political Studies*. Vol. 45. October 18, 2011.
11. Christof Demont-Heinrich. Language and National Identity in the Era of Globalization: The Case of English in Switzerland // *Journal of Communication Inquiry*. Vol. 29. Jan 1, 2005.
12. Grin F. Language Policy in Multilingual Switzerland: Overview and Recent Developments // <http://www.ecmi.de>.
13. Grin F. "Für ein Bundesamt für Sprachen" // *Schweizer Monatshefte für Politik, Wirtschaft, Kultur*, Vol. 73. 1993.
14. Grin F. New Constitution? New Legislation? Language Policy in the "Swiss Exception" // <http://socialsciences.uottawa.ca>.
15. Hutterli S. Coordination of Language Teaching in Switzerland. Current Status – Developments – Future Prospects // <http://edudoc.ch>.
16. Karsanova E. Euroskepticism in a Swiss Style // *Право и управление*. XXI век. 2017. № 1(42).
17. Kuzelewska E. Language Policy in Switzerland // <https://www.degruyter.com>.
18. Pandolfi, E.M., Christopher Guerra, S., Somenzi, B. Multilingualism in Switzerland: Receptive Skills in Italian for Promoting Comprehension Between the Language Communities // <http://www.cil19.org>.
19. Poorest Countries: Evidence from a Quasi-experiment in Switzerland // *Journal of Policy Modeling*.
20. Siebenhaar B. Dialekt und Hochsprache in der deutschsprachigen Schweiz // Siebenhaar B., Wyler A. Zurich: Schweizer Kulturstiftung, 1997.

21. Sieber P., Sitta H. Deutsch in der Schweiz // Zeitschrift für Germanistik. 1987. Vol. 4.
22. Торкунов А.В. Российская модель демократии и современное глобальное управление // Концепции и определения демократии: антология. М., 2006 // Торкунов А.В. По дороге в будущее / Ред.-сост. Мальгин А.В., Чечевишников А.Л. М., 2010.
23. Енгибарян Р.В. Многоликая демократия: время переоценки ценностей // Международная жизнь. 2017. № 9.
24. Yengibaryan R. The institution of presidency in the USA // Giornale di Storia Costituzionale. Volume 33. Issue 1. 2017.
25. Yengibaryan R. Ethnicity and citizenship as key factors shaping human personality and behavior // Giornale di Storia Costituzionale. Volume 27. 2014.
26. Березко В.Э. Философское осмысление управления государством // Право и управление. XXI век. 2016. № 1 (38).
27. Сардарян Г.Т. Модернизм и католическая политическая доктрина // Вестник МГИМО-Университета. 2017. № 1(52).
28. Сардарян Г.Т. Политические проблемы регионализации Италии. М., 2016.

ATTITUDE TO THE EUROPEAN UNION: THE RISK OF DISRUPTING THE SWISS SOCIETY

Introduction. *The processes that are going on now in Europe make a research of the social, cultural and political peculiarities of the Swiss electorate a timely issue due to their ambiguous attitude to the perspective of Switzerland joining the European Union.*

Materials and methods. *The research is based on the theoretical and empirical analysis of Swiss appropriate sources and literature by using the methods of historical, system and behavioral approach, that allowed us to define a causal relationship and differential signs of German-speaking Swiss community as a particular ethnic group, to display most important factors that make the greatest influence on this group in terms of their attitude to EU.*

The results of the research. *The Swiss electorate is deeply committed to the Swiss political institutions. The principles of neutrality, federalism and direct democracy are supported by all population of Switzerland irrelatively of their ethno-linguistic diversity. That is why many Swiss Eurosceptic argue that the membership in the EU is incompatible with political traditions of the Swiss Confederation. The repudiation of the EU membership is mostly peculiar to a great number of the German-speaking Swiss due to their political and cultural habits. On the contrary French-speaking Swiss mostly stay for joining the EU. We presuppose that a sufficiently high level of repudiation of the EU membership by the German-speaking Swiss can be explained by two main reasons: on the one hand, all Swiss belong to the state that has no general cultural (ethnic) attributes that make them more vulnerable to the institutional am-*

bitions of the EU, on the other hand, being German-speaking Swiss they belong to the ethno-linguistic and territorial unit which has no institutional support and vivid cultural articulation. Being squeezed from both sides by the political and linguistic factors the German-speaking Swiss electorate possess a latent feeling of vulnerability and a nation-exclusive type of identity, which is the reason of their Euroscepticism.

Discussions and conclusion: *the European Union wants to clarify the outlines of its relations with Switzerland. But the more resolute its political line becomes in this respect the more definitely the German-speaking Swiss electorate will perceive that this policy is a danger to their identity and the stronger their willingness to stay outside the EU will become. If we take into account that the German-speaking Swiss population is three times as big as the francophone Swiss population, Switzerland will apparently remain outside the EU in the foreseeable future.*

Elena S. Karsanova,
Doctor of Political Science, Professor with
the Department of Political Science, Financial
University under the Government of the Russian Federation

Oleg S. Volgin,
Doctor of Science (Philosophy), Associate
Professor with the Department of Public
Administration, MGIMO University under the
MFA of Russia

Ключевые слова:

Швейцария, швейцарский электорат,
этнолингвистические группы,
национальная идентификация,
евроинтеграция, этнополитическая
стабильность, евроскептицизм

Keywords:

Switzerland, Swiss electorate, ethno-linguistic
groups, national identification, Euro-
integration, ethno-political stability, Euro-
scepticism

References:

1. Bart F. Vvedenie. *E'tnicheskie gruppy` i social`ny`e granicy* [Ethnic groups and social borders]. URL: <http://etnopolitika.narod.ru>.
2. Volgin O.S., 2015. Vladimir Solov`ev o znachenii gosudarstva [Vladimir Soloviev about the meaning of the State]. *Filosofskie nauki [Russian Journal of Philosophical Sciences]*. № 8.
3. Engibaryan R.V., Karaulova U.A., Selezneva V.V., 2017. Novoliberalizm i globalizm-rodnye sestry [New Liberalism and Globalism are Two Sides of the Same Coin]. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 2.
4. Karsanova E.S., 2012. Shvejczarskij opy`t gosudarstvennogo upravleniya i preduprezhdeniya etnolingvisticheskix protivorechij [Swiss experience of public administration and prevention of ethnopolitical contradictions]. *Nauchnoe obozrenie. Seriya 2: Gumanitarny`e nauki [Scientific Survey, Series 2, Humanities]*. № 5.
5. Mchedlova M.M., 2016. Sociokulturnye smysly politiki: novaya logika interpretacii i religioznye referencii [Socio-cultural meanings of politics; new logic of interpretation and religious references]. *Polis. Politicheskie issledovaniya [Polis. Political researches]*. № 1.
6. Rubinshtejn A.Ya., 2011. Obshhestvennye interesy i grazhdanskoe obshchestvo [Public interests and the civil society]. *Grazhdanskoe obshchestvo: zarubezhny`j opy`t i rossijskaya praktika [Civil Society: Foreign Experience and Russian Practice]*. St. Petersburg.
7. Farukshin M.X., 2016. Problema etnicheskogo golosovaniya v zarubezhnom diskurse [The problem of ethnic vote in the foreign discourse]. *Sociologicheskie issledovaniya [Sociological researches]*. № 5.
8. Freud S. O narcissizme (K vvedeniyu v narcissism) [About narcissism]. URL: <http://freudproject.ru>.
9. Anouk Lloren, 2017. Does direct democracy increase communicative responsiveness? A field experiment with Swiss politicians. *Research & Politics*. Vol. 4. 1 March 27.
10. Biela Jan, Hennl Annika, Kaiser André, 2011.. Combining Federalism and Decentralization Comparative Case Studies on Regional Development Policies in Switzerland, Austria, Denmark, and Ireland. *Comparative Political Studies*. Vol. 45, October 18.
11. Christof Demont-Heinrich, 2005. Language and National Identity in the Era of Globalization: The Case of English in Switzerland. *Journal of Communication Inquiry*. Vol. 29. January 1.
12. Grin, F. Language Policy in Multilingual Switzerland: Overview and Recent Developments. URL: <http://www.ecmi.de>.
13. Grin, F., 1993. "Für ein Bundesamt für Sprachen" ["For Federal Department of Languages"]. *Schweizer Monatshefte für Politik, Wirtschaft, Kultur [Swiss Monthly Magazine of Politics, Economics, Culture]*. Vol. 73.
14. Grin, F. New Constitution? New Legislation? Language Policy in the "Swiss Exception". URL: <http://socialsciences.uottawa.ca>.
15. Hutterli, S. Coordination of Language Teaching in Switzerland. Current Status – Developments – Future Prospects. URL: <http://edudoc.ch>.
16. Karsanova E., 2017. Euroskepticism in a Swiss Style. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 1(42).
17. Kuzelewska E. Language Policy in Switzerland. URL: <https://www.degruyter.com>.
18. Pandolfi, E.M., Christopher Guerra, S., Somenzi, B. Multilingualism in Switzerland: Receptive Skills in Italian for Promoting Comprehension Between the Language Communities. URL: <http://www.cil19.org>.
19. Poorest countries: evidence from a quasi-experiment in Switzerland. *Journal of Policy Modeling*.
20. Siebenhaar B., 1997. Dialekt und Hochsprache in der deutschsprachigen Schweiz [Dialect and Real German Language in German-speaking Switzerland]. *Siebenhaar B., Wyler A. Zurich: Schweizer Kulturstiftung [Zurich: Swiss Cultural Fund]*.
21. Sieber P., Sitta H., 1987. Deutsch in der Schweiz [German Language in Switzerland]. *Zeitschrift für Germanistik [The Magazine of German Researches]*. Vol. 4.
22. Torkunov A.V. Rossijskaia model' demokratii i sovremennoe global'noe upravlenie [A Russian Model of Democracy and Modern Global Governance]. *Kontseptsii i opredeleniia demokratii: antologiya [Concepts and Definitions of Democracy: Anthology]*. Moscow, 2006. Torkunov A.V. Po doroge v budushchee [On the Road to the Future]. Red.-sost. Mal'gin A.V., Chechevishnikov A.L. Moscow, 2010.

23. Engibaryan R.V., 2017. Mnogolikaya demokratiya: vremya pereocenki cennostej [Multifaceted Democracy - It's Time to Re-Evaluate Values]. *Mezhdunarodnaya zhizn'* [International Affairs]. № 9.
24. Yengibaryan R., 2017. The institution of presidency in the USA. *Giornale di Storia Costituzionale* [The Journal of Constitutional History]. Volume 33. Issue 1.
25. 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.
26. Berezko V.E., 2016. Filosofskoe osmyslenie upravleniya gosudarstvom [Philosophic Comprehension of Governing a State]. *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Journal of Law and Administration]. № 1 (38).
27. Sardarian G.T., 2017. Modernizm i katolicheskaia politicheskaia doktrina [Modernism and Catholic Political Doctrine]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Herald of MGIMO-University]. № 1(52).
28. Sardaryan G.T., 2016. Politicheskie problemy regionalizacii Italii [The Political Problems of Italy Regionalization]. Moscow.

ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ¹ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

Надежда Гаврилова*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-79-87



Введение. Актуальность исследования вызвана растущим интересом к практикам вовлечения граждан в бюджетный процесс в России и за рубежом. С 2017-го года запущен проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации», реализуемый Министерством финансов РФ и Всемирным банком. В данном проекте сегодня участвует более 50 российских регионов. Поскольку тема гражданского участия в распределении бюджета является достаточно новой, закономерно среди академических исследователей и практикующих специалистов возникает интерес к зарубежному опыту, в частности, к механизмам вовлечения жителей, используемым в европейских странах.

Материалы и методы. В подготовке статьи использован сравнительно-исторический анализ и метод кейс-стади. В качестве источников привлечены академические статьи, тематические книги и монографии, энциклопедии, официальные сайты органов государственной власти, специализированные порталы интернет-участия.

Результаты исследования. Выявлены исторические и политические предпосылки, которые заложили основы для развития современных механизмов прямой демократии в европейских странах. Охарактеризованы наиболее масштабные страновые кейсы, которые выделяются количеством реализованных проектов или граждан, принявших участие в выдвижении и отборе идей, касающихся локального развития. Представлены кейсы европейских столиц Парижа, Мадрида, Лиссабона и Варшавы. Охарактеризован опыт России в данном историческом контексте.

Обсуждение и заключение. Выявлены наиболее оригинальные подходы, которые представляют интерес с точки зрения используемых процедур вовлечения граждан или тематики тех вопросов местного значения, которые выносятся на обсуждение в рамках партисипаторных механизмов. Показано, что необходимость непосредственного вовлечения граждан в принятие бюджетных решений признается сегодня в разных странах.

* **Гаврилова Надежда Владимировна**, ведущий научный сотрудник, Центр инициативного бюджетирования, НИФИ Минфина России
ORCID ID: 0000-0002-7677-741X
e-mail: gavrilova@nifi.ru

¹ Партисипаторное бюджетирование – форма участия граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств, критериями принадлежности к которой являются: определение гражданами приоритетов расходования бюджетных средств; участие представителей местной власти; регулярный процесс реализации; общественное обсуждение в рамках специальных собраний, комиссий, интернет-платформ; организация публичной отчетности.

Введение

В европейских странах в последние годы наблюдается всплеск интереса к практикам партисипаторного бюджетирования (ПБ). Хотя политический и социальный контекст, в котором запускаются подобные инициативы, разнится, методологически они организованы сходным образом и опираются на широкое вовлечение граждан в непосредственное принятие решений. Российский опыт участия граждан в решении вопросов местного значения может быть рассмотрен в сравнении с созвучными процессами за рубежом.

Практики ПБ в европейских странах были инициированы, с одной стороны, с целью обеспечения социальной справедливости, с другой стороны, с целью возрождения традиций прямой демократии, укрепления гражданского общества, модернизации работы муниципальных служб и борьбы с коррупцией. Свидетельством большого интереса к механизмам непосредственного участия граждан в обсуждении и финансировании вопросов местного значения является то, что ПБ реализуется сегодня в столицах практически во всех рассматриваемых зарубежных странах: в Париже, Мадриде, Лиссабоне и Варшаве. Российская столица пока не присоединилась к их числу. Крупнейшим городом России, где реализуется ПБ, является г. Санкт-Петербург.

В 2016 году в Португалии запущена первая в мире практика ПБ национального уровня, в России развитие практик участия граждан в бюджетном процессе вышло на системный уровень благодаря совместным усилиям Министерства финансов и Всемирного банка.

Далее в статье последовательно охарактеризована эволюция развития практик партисипаторного бюджетирования в каждой отдельно взятой стране, включая Францию, Италию, Португалию, Польшу, Испанию и Россию.

Франция

Франция имеет давнюю демократическую традицию представительной демократии, однако механизмы непосредственного гражданского участия в современной форме стали использоваться только с конца девятнадцатых годов прошлого столетия, когда пришедшие в некоторых муниципалитетах к власти левые партии под влиянием проекта в г. Порто Аллегри начали внедрять практики, основанные на участии населения. В 2002 г.

был принят закон о местной демократии, который обязал создавать районные советы во всех городах с населением свыше 80 тыс.

По состоянию на 2012 г. в стране реализовывалось до 10 практик ПБ. В 2017 г. реализовалось уже 61 практика, в которые было вовлечено более 4 миллионов человек. Ожидается, что в 2018 г. будет реализовано около 100 практик и число их участников превысит 6 миллионов.

Крупнейшей во Франции является практика ПБ в Париже. Исторически вопрос гражданского участия был одной из важнейших городских тем во французской столице. Точкой отсчета ПБ можно считать 2014 г., когда к власти пришла новый мэр. Сегодня практика распространяется на весь город и весь спектр городских вопросов, не ограничивается отдельными районами и темами. В сентябре 2014 г. организаторы вынесли на голосование горожан 15 проектов в рамках бюджета в €20 млн. Всего поступило 40 745 голосов, 60% из которых – через интернет. Финансирование получили 9 проектов из верхней части рейтинга, их практическая реализация началась на следующий год.

После удачного пилотирования в 2015 г. практика ПБ была запущена в полном масштабе. Ключевым отличием стало то, что на этот раз горожанам не предлагался готовый список идей, а предлагалось сформулировать идеи новых проектов самим. Увеличился период голосования и размер финансирования – с €20 до €65 млн., что составило около 3% от городского бюджета на капитальные расходы.

Примером французской практики, реализованной на региональном уровне, стала практика ПБ в лицеях (High School Participatory Budget) в регионе Пуату-Шаранта (Poitou-Charentes) с населением в 1,700,000 человек, где в 2005 г. было внедрено первое в Европе ПБ на региональном уровне. В практике могли участвовать все, кто имеет отношение к лицеям: ученики, учителя и другие сотрудники лицеев, родители, и т.д. В инициативе приняли участие более 50 тыс. человек, 30 тыс. из которых школьники. Идея практики была выдвинута Сеголен Руаяль в качестве одного из посылов предвыборной программы, где предусматривалось создание жюри граждан (citizen's juries) и внедрение ПБ в лицеях. Практика позволяла жителям региона напрямую участвовать в распределении €10 млн. ежегодно.

В Гренобле (Grenoble) изначально использовался формат консультаций: в каждом из 6 районов города был создан гражданский

комитет из активных горожан, которые обсуждали планы муниципалитета касательно социальных программ, ЖКХ, общественного транспорта, образования и культуры, экологии и городской инфраструктуры. Как правило, городской совет адресовал вопросы комитету с целью получить обратную связь, но иногда сами члены комитета запрашивали информацию и отчетность у органов власти. Сейчас в механизм ПБ внедрено голосование. В 2017 г. 3500 жителей Гренобля проголосовали за приоритетные проекты на 13 избирательных участках. Такой же механизм используется в г.Метц (Metz), где в 2018 г. граждане выдвинули 583 идеи.

Во Франции ПБ используется также для реализации проектов в узких тематических сферах, в частности, в сфере жилищных проектов. Впервые такой подход был реализован в Пуатье (Poitiers), где государственная организация ОРАС, отвечающая за администрирование социального жилья (7500 квартир), с 2002 г. делегировала своим резидентам право распоряжаться 17% инвестиционного бюджета. В городе работали 6 советов по планированию, состоявших пополам из сотрудников организации и резидентов квартир. В настоящее время такой подход реализуется в пригородах Парижа.

Италия

Италия является страной, которая запустила первую в Европе и наиболее продолжительную во времени практику партисипаторного бюджетирования. Пионером стал небольшой городок Гроттамаре (Grottamare) на Адриатическом побережье в 1994 г., когда местным сообществам впервые было предложено обсудить с городским советом планы развития. На системном уровне по всей стране практики начали реализовываться с 2002 года.

Сегодня крупнейшая итальянская практика ПБ реализуется в Милане, втором по величине городе страны с населением более 1 млн человек. Она была запущена в 2015 г. В 2017-2018 гг. общий бюджет практики составляет 4,5 млн. евро. 0,5 млн. евро на проекты каждого из 9 внутригородских районов. В каждом районе можно реализовать до 5 проектов, но выбирается, как правило, 1-2 проекта. С целью обеспечить широкий охват работа по вовлечению ведется, в частности, с молодежью в возрасте 14-25 лет и социальными меньшинствами. Участники, как и в рамках других городских практик по всему миру, предпочитают голосовать преимущественно

через интернет: учтено более 16 тыс. голосов онлайн и около 1 тыс. офлайн. По состоянию на апрель 2018г. для участия в голосовании зарегистрировалось более 17,000 чел. Информация о победивших проектах с количеством отданных за них голосов публикуется на сайте. Уже в первый год реализации практики в ней приняло участие около 3% миланцев, было выбрано 78 идей проектов, касающихся общественных пространств, реконструкции зданий школ, благоустройства площадей и парков.

Наиболее пестрым регионом Италии с точки зрения реализуемых в нем практик ПБ сегодня является Тоскана. Общественные обсуждения в регионе были закреплены в нормативно-правовых актах даже раньше, чем это произошло на национальном уровне. Концептуальной рамкой для развития партисипаторных практик является Региональная политика участия в Тоскане (Tuscany Regional Participation Policy, TRPP), которая подкреплена соответствующими законами, закрепляющими за гражданами право принимать участие в принятии решений. Экспертную поддержку муниципалитетов осуществляет специальный орган власти (L'Autorità per la partecipazione). С целью систематизации и масштабирования существующего опыта в регионе создана база данных «Открытая Тоскана».

В целом тосканский опыт иллюстрирует целую плеяду оригинальных подходов к вовлечению. Так, организаторы практики "Sociolab", которая реализуется во Флоренции, создали гайды для проведения специализированных фокус-групп, которые сейчас используются в разных городах Италии. В муниципалитете Сан-Джулиано-Терме (Сан-Джулиано-Терме) акцент был сделан на продвижении гендерного равенства при принятии бюджетных решений. В Колле-ди-Вальд'Эльза (Colle Val d'Elsa) для планирования инвестиций в сфере молодежной политики в обсуждения вовлекли молодежь в возрасте 16-25 лет. В Медиа-Валле-дель-Серкио (Media Valle del Serchio) обсуждения посвятили восстановлению водно-болотных угодий. В Капаннори (Capannori) с целью обеспечить представительство интересов разных слоев общества, в том числе уязвимых социальных групп, бюджетную комиссию из 80-90 жителей формировали на основе жребия. В муниципалитете Кашина (Cascina) используют комбинированный подход: в обсуждениях участвуют делегаты, выбранные путем голосования, и члены бюджетной комиссии, отобранные жеребьевкой.

Португалия

В Португалии реализуется 118 практик ПБ на местном уровне, а также первая в мире национальная программа ПБ. Политический контекст, в рамках которого разворачивались партисипаторные практики, можно охарактеризовать как структурный кризис, отмеченный высоким уровнем абсентеизма и отстранением граждан от участия в политических вопросах вследствие недовольства работой демократических институтов. В течение нескольких лет нарастала асимметрия между объемом ответственности местного уровня власти и финансовыми возможностями муниципалитетов, поскольку передача полномочий с национального на местный уровень происходила без достаточной финансовой поддержки, которая могла бы удовлетворить растущие запросы граждан на местах.

Муниципальные практики ПБ чаще запускаются в крупных муниципалитетах с большой территорией, где местные сообщества достаточно расселены и разобщены, и механизмы участия, по всей видимости, призваны компенсировать недостаток физических и дистанционных контактов, тогда как в маленьких муниципалитетах наблюдается тенденция к использованию консультативных подходов, не предполагающих передачу власти гражданам. Политической силой, которая стоит за запуском более половины португальских практик, является Социалистическая партия, таким образом, среди ключевых задач, которые перед ними ставятся – продвижение справедливости и социального равенства.

Практика в Лиссабоне предполагает широкое использование информационных технологий. Жители португальской столицы могут поучаствовать в процедурах как очно, так и посредством специального портала <https://www.lisboaparticipa.pt/>. Лиссабон был одним из первых европейских городов, где стали использовать каналы sms-коммуникации в рамках ПБ. В 2016 г. на голосование было выставлено более 182 проектных предложений, из которых горожане выбрали 17 победителей. В голосовании приняли участие более 51 тыс. человек, что составляет более 9% от общего населения города и значительно превышает среднемировые показатели участия в подобных проектах.

Заслуживает внимания социальная компонента португальских практик. Хотя в большей части муниципалитетов целевой аудиторией является все население, в некоторых, включая Трофу (Trofa), Калдаш-да-раинью (Caldas da Rainha) и Кондейша-а-

Нову (Condeixa-a-Nova), ПБ ориентировано на узкую целевую группу – молодежь. Благодаря ПБ переориентировался вектор взаимоотношений на муниципальном уровне: жители выступают теперь не просто в роли «просящих», но, пройдя путь социальной и политической эмансипации, они получили возможность влиять на развитие городов, в которых живут.

Однако наиболее интересной особенностью страны для международного экспертного сообщества является то, что в Португалии запущена первая в мире национальная практика ПБ, которая дает гражданам возможность высказаться напрямую о приоритетах расходования национального бюджета. Национальная программа была анонсирована в конце 2016 г. Она затронула пять тематических сфер: наука, культура, образование, программы дополнительного образования для взрослых и сельское хозяйство. На Азорских островах (Azores) и Мадейре (Madeira) в тематические области были также включены правосудие и вопросы внутренней политики.

Португальцы могут проголосовать через интернет или по SMS за один проект на национальном и один проект на региональном уровне. В сентябре оглашаются результаты голосования и начинается реализация проектов. Среди планов, обсуждаемых в этой связи на правительственном уровне, высказывается идея в будущем проводить голосования за проекты ПБ в том числе через банкоматы, которые есть даже в самых отдаленных деревнях.

Польша

Изначальный интерес к гражданской активности в Польше был низким, что объясняется общим посткоммунистическим разочарованием в публичной политике. ПБ появилось в Польше в начале 2000-х как утопическая идея, но уже спустя несколько лет стало неотъемлемой частью политической реальности. Сегодня в Польше реализуется большое количество экспериментов ПБ, во многом благодаря принятому в 2009 г. закону о сельских фондах (Solecki Funds). Это специальные ресурсы, предоставляемые местным властям для усиления прямой демократии, включая совместное принятие решений о бюджете. По состоянию на 2012 г. в Польше реализовывалось от 324 до 1102 проектов ПБ на местном уровне. Большой разрыв в оценках связан с разницей в строгости критериев, по которым исследователи определяют ПБ. Доля местного бюджета, расходуемая в рамках процедур активного гражданского участия, как прави-

ло не превышает 1%. За период с 2011 г. на реализацию проектов было потрачено более 318 млн. польских злотых (более 5 млрд руб. или более 87 млн. долл. США).

Первая инициатива на принципах гражданского участия была запущена в городе Плоцк (Płock), расположенном в центре страны. Население города составляет около 130 000 человек, основой экономики является нефтехимическая промышленность. В период между 2003 и 2005 годами в рамках Программы Развития ООН здесь сформировалось частно-государственное партнерство между муниципалитетом, группами активистов и местными компаниями PKN Orlen (главная нефтехимическая компания Польши, чья штаб-квартира расположена в Плоцке) и Леви Страусс.

Однако первой классической польской практикой ПБ стала практика в приморском городе Сопот (Sopot), одном из самых богатых городов страны с высоким уровнем муниципальных доходов. Здесь с 2011 г. было проведено первое голосование горожан за проекты местного значения. Список инициатив для голосования был сформирован сотрудниками органов власти, таким образом, делиберативная компонента отсутствовала: у горожан не было возможности самостоятельно выдвинуть идеи, они выбирали из закрытого списка.

В 2014-2016 г. в польских городах наблюдается увеличение размера бюджета, расходующегося через процедуры гражданского участия в пересчете на одного жителя. К 2016 г. эта сумма достигла 32,2 польских злотых (примерно 580 рублей) на человека. В некоторых городах, например во Вроцлаве (Wrocław), это увеличение стало ответом на растущий запрос со стороны горожан. В Варшаве (Warsaw) рост бюджета ПБ был более стремительным: от 21 млн. польских злотых в 2015 г. до 61 млн. в 2017 году.

Испания

История развития партисипаторных практик в стране была достаточно неравномерной. С 2001 года наблюдался быстрый рост популярности ПБ, в середине первого десятилетия политические партии начали активно включать ПБ в свои избирательные программы. Пионерами стали г. Севилья (Seville) и входящие в барселонскую агломерацию муниципалитеты Руби (Rubi) и Сан-Фелиу-де-Льобрегат (St. Feliu de Llobregat).

В современной Испании доля муниципальных бюджетов, которая расходуется посредством ПБ составляет порядка 3-4%. Об-

щим контекстом всех практик является то, что ПБ всегда связано с вовлечением граждан в принятие решений и инициируется властью сверху, тогда как локальные особенности процедур зависят от размера муниципалитета, лидирующей в нем политической партии и социально-экономического контекста. Лишь в одном из муниципалитетов, г. Альбасете (Albacete) ПБ было инициировано снизу как проект, независимый от администрации, которой пришлось интегрировать существующие партисипаторные институты в бюджетный процесс. Чуть более половины практик ПБ предполагают обсуждение малых инфраструктурных проектов, оставшиеся касаются местных программ развития и работы муниципальных служб. Для граждан, которые не считают эти вопросы важными, ПБ оказалось непривлекательным. Что касается больших инфраструктурных проектов, они выносятся на обсуждение в 22% практик, однако в таких случаях участие граждан, как правило, более ограничено, оно носит консультативный характер, и решение принимается коллегиально вместе с органами власти.

Наиболее заметной практикой ПБ в Испании является практика в г. Мадрид, которая встроена в платформу гражданского участия «Decide Madrid». Платформа включает в себя 4 компоненты: выдвижение и голосование за законопроекты местного уровня, общественные обсуждения, консультации и ПБ. В 2016 г. в городе состоялся первый цикл ПБ. Механизм его реализации был позаимствован из опыта другой европейской столицы – г. Париж. Мадридцы подают идеи через сайт «Decide Madrid» и 26 офисов социальных служб, а затем выбирают самые популярные голосованием. В 2017 г. на реализацию проектов была направлена сумма в размере 100 млн евро. Для популяризации ПБ была развернута широкая информационная кампания стоимостью в 200 тыс. евро, что составило примерно 4 евро на одного проголосовавшего. Кампания позволила усилить интерес мадридцев к ПБ, и в 2017 г. в выдвижении и отборе проектов приняли участие более 67 тыс. человек, на 47% больше, чем в предыдущий год.

Доля граждан, которые участвуют в ПБ в Испании, составляет от 1% до 3% населения муниципалитета, что близко к среднемировым значениям. Участие мужчин и женщин примерно одинаково, представительство молодежного сегмента аудитории существенно отстает от представительства взрослой части населения. Существенная часть практик в

стране была запущена с целью активизировать участие граждан, ранее не пользовавшихся другими каналами обратной связи, что частично удалось сделать: для каждого четвертого участника ПБ стало первым апробированным форматом делиберации. Города, реализующие ПБ в стране, объединены в «Национальную сеть партисипаторного бюджетирования в Испании» (Red Estatal de Presupuestos Participativos de España).

Россия

В России востребованность программ и проектов, предполагающих вовлечение населения в решение вопросов местного значения, во многом объясняется изменениями, которые происходили на местном уровне в позднесоветское и постсоветское время, когда стал возможным отход от старой централизованной структуры управления процессами на местном уровне. Наибольшее влияние на формирование региональных практик ИБ в России оказали две модели: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка и модель «партисипаторного бюджетирования» (ПБ), реализуемая проектной группой Европейского университета в Санкт-Петербурге при участии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив.

ППМИ – наиболее распространенная на сегодняшний день модель, она имеет самую продолжительную историю среди российских партисипаторных практик. Она была подготовлена и запущена в 2007 г. в Ставропольском крае как одна из инициатив Всемирного банка в области социальной защиты населения, и в дальнейшем реализована при поддержке Всемирного банка в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Хабаровском крае, Республиках Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия), Еврейской автономной области. К важнейшим особенностям практики относятся выдвижение приоритетных проектов гражданами на общих собраниях населения, конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев, оценивающих степень поддержки проектов местными сообществами, и полная встроенность в национальную административную, бюджетную и правовую системы. Проекты ППМИ осуществляются на средства бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании муниципалитетов, населения и местного бизнеса. В настоящее время модель ППМИ активно используется во многих субъектах Российской

Федерации, в том числе без прямого участия Всемирного банка.

Модель партисипаторного бюджетирования (ПБ) по технологии Европейского университета реализуется в России с 2013 г., когда были запущены первые российские пилотные проекты – «Народный бюджет» в Череповце и «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору. С 2014 г. эксперимент был распространен на ряд муниципалитетов Кировской области. С 2016 г. ПБ работает также в Санкт-Петербурге. В настоящее время практика внедрена в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей. Помимо ППМИ и партисипаторного бюджетирования, в рамках ИБ развиваются отдельные региональные практики.

Необходимость обобщения разнообразных практик привлечения граждан для решения вопросов местного значения в России привела к появлению единого термина «инициативное бюджетирование», который более понятен и близок слуху российских граждан. В настоящее время развитие практик инициативного бюджетирования поддерживается Министерством финансов на федеральном уровне в рамках реализации утвержденной в 2013 г. Программы повышения эффективности управления общественными финансами. Было принято решение первоначально не создавать единую методику для всех регионов. Вместо регламентации «сверху» в сотрудничестве со Всемирным банком был разработан комплекс мероприятий по развитию партисипаторных практик при помощи обучения региональных и муниципальных органов власти и активных граждан.

По данным Министерства финансов, в 2016 г. в России было реализовано 8 732 проекта ИБ. Их количество увеличилось по сравнению с 2015 годом в 3,3 раза. Стоимость реализованных проектов составила около 7 млрд. рублей (более 112 млн. долларов США) по сравнению с 2,4 млрд. руб. (более 38 млн. долларов США) годом ранее. Общий объем софинансирования средств государственных бюджетов со стороны муниципалитетов, граждан, бизнеса превысил 1,8 млрд. рублей. В 2016 г. 35 субъектов РФ заявили о реализации на их территории проектов ИБ, в ряде других регионов идет подготовка к запуску таких практик. В целом 50 российских регионов вовлечены в развитие ИБ на их территории.

Заинтересованность регионов в практиках инициативного бюджетирования объясняется несколькими причинами: оно оказалось важным ресурсом развития местного

самоуправления в городских и сельских поселениях, которые именно через региональные программы ИБ получили средства на реализацию давно ожидаемого «бюджета развития» своих территорий, стало инструментом повышения эффективности бюджетных расходов, а также привело к комплексу дополнительных социальных, экономических, управленческих эффектов. В настоящее время формируется комплекс мер государственной поддержки, одним из результатов которого станет законодательное закрепление основ инициативного бюджетирования.

Заключение

Как показал проведенный анализ, востребованность механизмов гражданского

участия в принятии бюджетных решений и гражданского контроля разделяется сегодня в разных европейских странах. Исторические предпосылки, которые привели к запуску подобных практик, различаются в частных деталях, но в общем приближении они, как правило, связаны с обновлением политического руководства, приходом к власти демократических сил и гражданским запросом на изменения и партисипаторные инновации снизу. Выявлено, что интерес, возникший в России к практикам инициативного бюджетирования, не уникален, он отражает характерное в том числе для европейских стран, разочарование в институте политического представительства и поиске альтернативных методов демократического принятия решений.

Статья подготовлена в рамках проекта «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации», реализуемого Министерством финансов РФ и Международным банком реконструкции и развития.

Литература:

1. Шульга И.Е., Вагин В.В., Хачатрян Г.Н., Сухова А.С., Шилов Л.А., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М., 2017.
2. Шилов Л. Выборы без политики. Что нужно людям от демократии в XXI веке? Republic.ru. 18.04.2018 // <https://republic.ru>.
3. Allegretti G., Herzberg K. Participatory Budgets in Europe. Between Efficiency and Growing Local Democracy. Transnational Institute Briefing. 2004.
4. Allegretti G., Storton S. Participatory Budgets in Italy: Reconfiguring a collapsed panorama // Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting Worldwide, 2014.
5. Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak Dzh. Participatory Budgeting in Poland. Finance and marketing selected issues // The International Conference Hradec Economic Days, 2017.
6. Bilancio Partecipativo // bilanciopartecipativo.comune.milano.it
7. Decide Madrid // www.nesta.org.uk.
8. Dialog Global, International Congress on Participatory Budgeting. №24. Service Agency Communities in One World. № 24. 2010.
9. Dias N. A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path // Hope for Democracy. 2014.
10. Ganuza E., Francés F. The Participants' print in the Participatory Budget: overview on the Spanish experiments // Hope for Democracy. 2010.
11. High School Participatory Budget (Poitou-Charentes, France). Participedia, 2017 // <https://participedia.net>.
12. I Count, I Participate, I Decide – Participatory Budgeting in Milan. Participedia, 2017 // <https://participedia.net>.
13. Kamrowska-Zaluskaa D. Participatory Budgeting in Poland – Missing Link in Urban Regeneration Process // Procedia Engineering. 161. 2016.
14. Koblowski V., Van Criekeingend M. Participatory budgeting polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland // Hope for Democracy. 2014.
15. Gutierrez B. Madrid as a democracy lab. Open Democracy, 2017 // www.opendemocracy.net.
16. Madrid for You // <http://www.madridforyou.es>.
17. Milan – Participatory Budgeting. Collaborative Cities // <https://collaborativecities.designforcommons.org>.
18. Municipios por una Democracia Participativa // <https://presupuestosparticipativos.com>.
19. Participatory democracy: Portugal's new frontier. OECD // www.oecd.org.
20. Participatory budget. How do we do it in Gdansk. Medium, 2016 // <https://medium.com>.

21. Participatory Budgeting in Poland. Go-Local, 2016 // <https://go-local.pl>.
22. Participatory budgeting. An innovative approach. European Parliament Briefing. 2016 // <https://goo.gl>.
23. The Tuscany Regional Participation Policy, Italy. Participedia, 2017 // <https://participedia.net>.
24. Sintomer, Y.; Allegretti, G.; Herzberg, C.; Röcke, A. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation, 2013.
25. Veron P. Why Paris is Building the World's Biggest Participatory Budget. New Cities Foundation, 2015 // www.newcitiesfoundation.org.
26. Kamolov S., Konstantinova A. E-government: way of modernization and efficiency enhancement of public governance // Право и управление. XXI век. 2017. № 1 (42).
27. Камолов С.Г. Настольный словарь муниципального финансиста. Англо-русский терминологический словарь-справочник по рынку муниципальных облигаций. М., 2008.

PARTICIPATORY BUDGETING PRACTICES IN EUROPEAN COUNTRIES

Introduction. The relevance of the study is caused by the growing interest in the practices of involving citizens in the budget process in Russia and abroad. In 2017 the project "Development of initiative budgeting in the Russian Federation" was launched. It is being implemented by the Ministry of Finance of the Russian Federation and the World Bank. More than 50 Russian regions participate in this project today. Since the issue of civic participation in budget allocation is quite new, academic researchers and practitioners are interested in foreign experience, in particular, in citizen engagement mechanisms used in European countries.

Materials and methods. The research uses comparative historical analysis and case-study methods. The sources include academic articles, thematic books and monographs, encyclopedias, official websites, and specialized portals of the Internet engagement.

Results. The historical and political prerequisites, which laid the foundation for the development of modern mechanisms of direct democracy in Euro-

pean countries, were identified. The most large-scale country cases are characterized. These cases are related to the biggest numbers of implemented projects or the number of citizens who took part in the formulation and selection of ideas about local development. Cases of the European capitals from Paris, Madrid, Lisbon and Warsaw are presented. The experience of Russia in this historical context is characterized.

Discussion and conclusions. The most original approaches that are of interest from the point of view of the citizen engagement procedures or local development issues are submitted for discussion within the framework of participatory mechanisms revealed. It is shown that the need for direct citizen engagement into the budget process is recognized today in different countries.

Nadezda V. Gavrilova,
Senior Researcher, Center for Initiative
Budgeting, Financial Research Institute of the
Ministry of Finance of the Russian Federation

Ключевые слова:

партиципаторное бюджетирование,
инициативное бюджетирование,
вовлечение граждан, участие граждан,
прямая демократия, делиберативная
демократия, партиципаторное управление,
гражданский контроль

Keywords:

participatory budgeting, initiative budgeting,
citizen engagement, citizen participation,
direct democracy, deliberative democracy,
participatory management, civil control

References:

1. Shul'ga I.E., Vagin V.V., Hachatrjan G.N., Suhova A.S., Shilov L.A., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A., 2017. Inicijativnoe bjudzhetirovanie. Rossijskij opyt v oblasti uchastija grazhdan v reshenii voprosov mestnogo znachenija. [Initiative budgeting. The Russian experience of citizen engagement into decision making on local issues]. Moscow.
2. Shilov L., 2018. Vyборы bez politiki. Chto nuzhno ljudjam ot demokratii v XXI veke? [What do people need from democracy in XXI century?] Republic.ru. URL: <https://republic.ru>.
3. Allegretti G., Herzberg K., 2004. Participatory Budgets in Europe. Between Efficiency and Growing Local Democracy. Transnational Institute Briefing.

4. Allegretti G., Storton S., 2014. Participatory Budgets in Italy: Reconfiguring a collapsed panorama. *Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*.
5. Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak Dzh., 2017. Participatory Budgeting in Poland. Finance and marketing selected issues. *The International Conference Hradec Economic Days*.
6. Bilancio Partecipativo. URL: <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it>
7. Decide Madrid. URL: <https://www.nesta.org.uk>.
8. Dialog Global, International Congress on Participatory Budgeting, 2010. №24. Service Agency Communities in One World.
9. Dias N., 2014. A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path. *Hope for Democracy*.
10. Ganuza E., Francés F. 2010. The Participants' print in the Participatory Budget: overview on the Spanish experiments. *Hope for Democracy*.
11. High School Participatory Budget (Poitou-Charentes, France). 2017 Partecipedia. URL: <https://participedia.net>.
12. 'I Count, I Participate, I Decide' - Participatory Budgeting in Milan. 2017 Partecipedia. URL: <https://participedia.net>.
13. Kamrowska-Zaluskaa D., 2016. Participatory Budgeting in Poland – Missing Link in Urban Regeneration Process. *Procedia Engineering*, 161.
14. Koblowski V., Van Criekingend M., 2014. Participatory budgeting polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland. *Hope for Democracy*.
15. Gutierrez B., 2017. Madrid as a democracy lab. URL: <https://www.opendemocracy.net>.
16. Madrid for You. URL: <http://www.madridforyou.es>.
17. Milan – Participatory Budgeting. Collaborative Cities. <http://collaborativecities.designforcommons.org>.
18. Municipios por una Democracia Participativa. URL: <https://presupuestosparticipativos.com>.
19. OECD. Participatory democracy: Portugal's new frontier. URL: <http://www.oecd.org>.
20. Participatory budget. How do we do it in Gdansk. 2016. Medium. URL: <https://medium.com>.
21. Participatory Budgeting in Poland. 2016. Go-Local. URL: <https://go-local.pl>.
22. Participatory budgeting An innovative approach. European Parliament Briefing. 2016. URL: <https://goo.gl>.
23. The Tuscany Regional Participation Policy, Italy. 2017. Partecipedia. URL: <https://participedia.net>.
24. Sintomer, Y.; Allegretti, G; Herzberg, C.; Röcke, A. 2013. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation.
25. Veron P. 2015. Why Paris is Building the World's Biggest Participatory Budget URL: <http://www.newcitiesfoundation.org>.
26. Kamolov S., Konstantinova A., 2017. E-government: way of modernization and efficiency enhancement of public governance. Pravo i upravljenje. XXI vek. [Journal of Law and Administration]. № 1 (42).
27. Kamolov S.G., 2008. Nastol'nyj slovar' municipal'nogo finansista. Anglo-russkij terminologicheskij slovar'-spravochnik po rynku municipal'nyh obligacij [Desk dictionary of the municipal financial expert. English-Russian terminological dictionary on the market of municipal bonds]. Moscow.

РЕВОЛЮЦИИ В РОССИИ 1917 ГОДА И СУДЬБЫ АДВОКАТУРЫ

Вячеслав Сысоев*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-88-97



Введение. Цель настоящей статьи – анализ реформирования адвокатуры, которая образовалась после Февральской и Октябрьской революций в России. О значении адвокатуры для государства говорит тот факт, что и Временное правительство, и правительство большевиков буквально сразу же после захвата власти озаботились ее судьбой. Временное правительство образовало подкомиссию по пересмотру положения об адвокатуры, был подготовлен проект закона о создании независимого сословия присяжной адвокатуры. СНК РСФСР 24.XI.1917 года принял декрет «О суде» № 1, которым упразднил адвокатуру без какой-либо замены. Принимаемые властью вплоть до 1922 года различные положения и постановления о правозащитниках – свидетельство правового хаоса в стране. В 1922 году ВЦИК РСФСР, наконец, принял «Положение об адвокатуры», которое просуществовало до 1939 года. Согласно этому положению адвокатура была подконтрольна государству. В годы репрессий она не могла осуществлять свою главную функцию, была не допущена ни к следствию, ни к судебным процессам над репрессированными.

И только в 1939 году согласно «Положению об адвокатуры СССР» коллегии адвокатов стали относительно самоуправляемыми, им были даны права юридических лиц, вернулось в оборот слово адвокат. Шли годы. Постепенно ослаблялось государственное руководство адвокатурой. «Положение об адвокатуры РСФСР» от 1962 года значительно расширило права адвоката, коллегии были признаны добровольным объединением лиц, занимающихся адвокатской деятельностью.

В 1970-1980 гг. шли поиски совершенствования института адвокатуры, в Конституцию СССР 1977 года была включена ст. 161 о коллегии адвокатов. В «Положении об адвокатуры РСФСР» 1980 года содержались принципы международных актов.

После распада СССР наряду с традиционной адвокатурой действовали так называемые параллельные коллегии адвокатов, велась активная работа по созданию новой адвокатуры. Итогом стал федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ», принятый в 2002 году. Адвокат был признан независимым профессиональным советником по правовым вопросам. Вмешательство в адвокатскую деятельность, осуществляемую в соответствии с законодательством, либо препятствование этой деятельности было запрещено.

Материалы и методы. Материалами для исследования послужили труды отечественных и зарубежных исследователей в области российского права, законодательные акты XX века России и СССР. Методологическую основу исследования составили общеправовые и частно-правовые методы позна-

* **Сысоев Вячеслав Дмитриевич**, преподаватель кафедры адвокатуры Московского государственного института международных отношений РФ. Сопредседатель Союза литераторов РФ, Почетный адвокат России.

ORCID ID: 0000-0003-4053-0287

e-mail: advocat@mgimo.ru

ния в сфере организации отечественной адвокатуры, методы сравнительно-правового и историко-правового анализа.

Результаты исследования. В результате проведенного научного исследования сделан вывод: там, где нарушен принцип законности и господствует произвол, где нет адвоката, там нет правосудия.

Обсуждение и заключение. Обоснована необходимость независимости адвоката и адвокатуры, адвокатура может функционировать только в стабильном обществе; в условиях правового хаоса адвокатура не может выступать как правовой институт. Адвокатура – средство спасения государства от внутреннего разложения. Государство должно заботиться об адвокатуре и гарантировать независимость адвоката.

В феврале 1917 года произошёл переход России от монархической к республиканской форме правления. Это событие не было заранее подготовлено ни исторически, ни юридически. Поэтому неудивительно, что оно не смогло пройти безболезненно.

Как это было?¹ Император Николай II в г. Пскове 2 марта в 15 часов от своего имени и от имени сына Алексея отрекся от престола в пользу брата Михаила, который отказался стать императором.

Власть в России перешла к Временному комитету членов IV Государственной думы. Именно этот комитет и сформировал первый состав Временного правительства.

Надо сказать, что многие адвокаты поддерживали Временное правительство. За время его существования 4 присяжных поверенных в течение непродолжительного времени возглавляли Министерство юстиции. Это были Керенский (впоследствии председатель правительства), Переверзев, Зарудный, Малянтович, заместителями министров были адвокаты Скарятин и Демьянов, который после отставки Зарудного управлял ведомством с 03. 09. 1917 до 25. 09. 1917 без утверждения в должности министра [7. С. 195], позже заместителями работали присяжные поверенные Беренштам и Вальц, а Андронников, Грузенберг, Левицкий, Леонтьев, Чумаевский и Ширский стали сенаторами, Маклаков – послом во Франции, Муравьев был назначен председателем Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства по расследованию преступлений царского режима [7. С. 493-496.], министром внутренних дел с 25. 09. 1917 до 25. 10. 1917 г. был присяжный поверенный Никитин [18. С. 304].

Что было сделано Временным правительством для адвокатуры? Подкомиссия по пересмотру положения об адвокатуре подготовила проект закона о создании в России независимого сословия присяжной адвокатуры. Высшим её органом должен был быть съезд, в округах судебных палат – общее собрание присяжных поверенных и совет адвокатов. Полномочия собрания и совета, правила для поступления в адвокатское сословие не менялись [10. С. 237-242].

Постановлением Временного правительства женщины получили разрешение заниматься адвокатской практикой. В нём было сказано о допущении их к ведению чужих дел в суде, им разрешалось работать помощниками присяжных поверенных и вступать в сословие адвокатов [9. С. 706].

Трудно сказать, как преобразовало бы Временное правительство адвокатуру - период его деятельности был слишком коротким.

Вскоре в России вновь произошла смена власти. Что же изменилось при большевиках? Декрет СНК РСФСР «О суде» №1 от 24 ноября 1917 года упразднил институт присяжной и частной адвокатуры. Никакого органа вместо него создано не было, в роли защитников допускались «все непорочные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами» [1. С. 560].

Адвокат, как известно, неотъемлемая часть правосудия. Без него правосудие невозможно. Если в суде нет состязательности сторон – это неправый суд. Состязательная судебная процедура является барьером от беззакония и массовых репрессий. В некоторых постановлениях того периода, которые принимались на собраниях адвокатов, говорилось о непринятии неправого суда. Так, омские адвокаты считали, что они не должны

¹ Для более полного ответа на этот вопрос см. также: [25, 26, 27].

выступать в ревтрибуналах, так как в стране существуют ненадлежащие условия общественной и государственной жизни, которые исключают правозаступничество, ибо в нынешних условиях «нет и не может быть суда, есть только расправа, где господствует грубая сила дикаря, в таком суде не место служителям права и закона, и не приличествует им своим участием создавать видимость подлинного суда» [2. С. 57-58]. Или: адвокатура Петрограда в целом не препятствовала своим членам выступать в революционных народных судах, однако многие адвокаты сами отказывались в них участвовать.

Роль права была принижена донельзя. Правовой хаос – вот положение первых месяцев после Октябрьского переворота. Как уже упоминалось, Декрет «О суде» №1 упразднил адвокатуру без какой-либо замены. На местах предпринимались попытки создать хоть какую-то замену, но эти действия сурово карались. Из отчета тверского Губотдела юстиции 1918 года видно, что в Твери была сделана попытка образовать юридическое бюро, но Губотделом юстиции она была пресечена, а её участники были преданы ревтрибуналу [3. С. 13-14].

Первая попытка создать институт адвокатуры была предпринята Декретом «О суде» №2 от 7 марта 1918 года, в котором декларировалось, что при Советах рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов должны создаваться коллегии правозаступников в форме обвинителей и защитников. Избирали и отзывали их упомянутые советы. Такие коллегии были созданы [1. С. 572]. Тем не менее органы юстиции и местные суды были недовольны деятельностью созданной защиты, видя в ней пережитки прежней адвокатуры. Нарком юстиции РСФСР Курский считал: «... возродилась адвокатура в самой нежелательной форме» [11. С. 75].

Надо сказать, что большевики испытывали пролетарскую неприязнь к адвокату. Ленин ещё в 1905 году в письме «К Е.Д. Стасовой и товарищам в московской тюрьме» писал: «Адвокатов надо брать в ежовые рукавицы и ставить в осадное положение, ибо эта интеллигентская сволочь часто паскудничает» [4. т. 9. С. 169-173]. Речь шла об адвокатах, отвергавших социализм и классовую борьбу. Как бы там ни было, но после прихода к власти большевиков адвокатура была упразднена, а вновь создаваемая была целиком подчинена государству. Период с ноября 1917 до мая 1922 года условно можно считать переходным периодом адвокатуры. Процесс поиска удобной для новой власти

адвокатуры привел к тому, что 30.11.1918 года принимается Положение о народном суде РСФСР, в соответствии с которым при губернских Советах рабочих и крестьянских депутатов учреждаются коллегии защитников, обвинителей и представителей сторон в гражданском процессе. Члены коллегий, как должностные лица Советской республики, должны получать содержание в размере оклада, установленного для народных судей [17. С. 103]. Но и эти коллегии не оправдали себя.

11.05.1920 года Совнарком издаёт Декрет «О регистрации лиц с высшим юридическим образованием», согласно которому в трёхдневный срок после опубликования данного постановления указанные лица обязаны зарегистрироваться в подотделах учета и распределения рабочей силы по месту жительства. Согласно декрету, лица взятые на учёт, использовались Губкомами юстиции в организациях, нуждающихся в юристах-практиках в соответствии с правилами всеобщей трудовой повинности. Таким образом, деятельность адвоката могла заменяться формой трудовой повинности [1. С. 580-582].

В июле того же года на третьем Всероссийском съезде деятелей советской юстиции уже в который раз было высказано мнение о том, что коллегии защитников себя не оправдали. Они злоупотребляли доверием, получали высокие гонорары и тому подобное. В связи с этим Ленин, а он в своё время был помощником Самарского адвоката Хардина, в работе «Детская болезнь левизны в коммунизме» писал: «Мы разрушили в России, и правильно сделали, что разрушили, буржуазную адвокатуру, но она возрождается у нас под прикрытием советских правозащитников» [4. Т. 41. С. 101]. Он объяснил это тем, что комплектование правозащитников проводилось в основном из буржуазной интеллигенции.

Слова Ленина на местах и в центре поняли как команду на уничтожение коллегий адвокатов и присяжных поверенных. Период 1917-1921 гг. по свидетельствам многих отечественных и зарубежных исследователей ознаменовался разрушением русской адвокатуры, всего того передового и полезного, что было заложено в Судебной реформе 1864 года.

Террор не пощадил кадры мастеров старой адвокатуры. Были расстреляны даже те, кто в годы царизма защищал революционеров:

- адвокат Муравьев – защитник Троцкого, Бухарина, Рыкова;

- защитник революционеров Воровского и Заломова – Малянтович;
- Лопатин-Барт (сын знаменитого Германа Лопатина – первого переводчика книги «Капитал» К. Маркса);
- присяжный поверенный Овчинников – защитник Михаила Фрунзе – будущего наркома в 1924-1925 гг. по военным и морским делам Советского правительства;
- Мандельштам – защитник знаменитого революционера Николая Баумана [5. С. 65].

Численность адвокатов сократилась с 13 тысяч в 1917 году до 650 в 1921 году [6. С. 17].

Незавидна была судьба и некоторых оставшихся в живых адвокатов. Выдающийся присяжный поверенный Андреевский писал 30 декабря 1917 года Анатолию Федоровичу Кони: «Я хвораю, бедствую, доживаю... Без занятий, вынужден опустошить свою квартиру и лишиться любимых книг и произведений искусств». 9 января 1918 года после простуды умер в страшных мучениях [24. С. 451].

Нельзя умолчать и о таком факте, что находясь на посту Министра юстиции Временного правительства, адвокат Малянтович (25.09. – 20.10.), в силу своих обязанностей, вынужден был завизировать приказ об аресте Ленина после провала июльского путча большевиков.

Однако, завизировав приказ, он предупреждает (предположительно через Дзержинского) Ленина, советуя ему скрыться, что тот и сделал.

После установления власти большевиков, в знак благодарности Ленин выдал ему охранную грамоту. Не спасла [12. С. 213-214].

Как известно, в 1917-1922 гг. образовывались и действовали органы внесудебной репрессии. Адвокатов, которые могли бы препятствовать насилию, отстаивать права арестованных, рядом с теми, кого привлекали к уголовной ответственности, не было.

В то же время Нарком юстиции РФ Курский (бывший присяжный поверенный) одобрял деятельность «революционных народных судов», обращая внимание на то, что «в своей основной деятельности – уголовной репрессии – народный суд абсолютно свободен и руководствуется, прежде всего, своим правосознанием» [11. С. 47]. Его заместитель Пашуканис настаивал: «...право у нас самостоятельной и законной роли играть не может... Мы за то, чтобы в праве на первом месте стояла политика, чтобы политика довлела над правом, ибо она ведёт вперед» [13. С. 48].

Кстати, вопросы о судебной деятельности, а адвокаты, как известно, неотъемлемая часть правосудия, поднимались на партийных форумах, в частности, на XV съезде партии разгорелась дискуссия о суде и деятельности органов юстиции. Партийный и государственный деятель, член АН УССР Затонский сетовал: «Демократизм судебный развели, чёрт знает какой: тратим на это миллионы» [14. С. 427]. Нарком юстиции РСФСР Янсон возмущался, что в органах юстиции защита законности «превращается в буквоедство», по его мнению профессиональный юридический уклон «не совсем полезен для дела советской юстиции» [14. С.475-476]. Шкирятов – государственный и партийный деятель не понимал, почему судьи преступника не судят, если дело не соответствует букве закона: «Кроме буквы закона должно быть революционное чутье при разборе любого дела, а у них иногда законы выше всего» [14. С. 534].

Были и несогласные. Прокурор республики Крыленко напомнил о верховенстве законности над целесообразностью и процитировал слова Ленина о едином понимании законности, его прервали: «Не делайте из этого фетиша» [14. С. 522].

Кстати, он же сыграл решающую роль в отстаивании судебного состязательного процесса, который невозможен без участия адвоката. В 20-х годах развернулась дискуссия об отмене судебного состязания, мол раз ликвидированы серьезные противоречия меж государством и личностью, то адвокаты не нужны. Крыленко же утверждал, что состязательный процесс – это «культурное достижение», и адвокат должен быть участником судебного заседания. Его точка зрения возобладала [15. С. 72-74].

И всё-таки роль права была принижена. В отдельные периоды юридическая профессия вообще, а адвокатура в особенности, не находили себе должного применения. Сказывалась и противоречивость преобразований в процессе формирования суда и адвокатуры, которые бы соответствовали теории марксизма и задачам того периода. К тому же дискуссии о целесообразности адвокатуры не могли не влиять на отношение властей к профессиональной адвокатуре. Предпринимались попытки создать то коллегии защитников и обвинителей, то привлекали для выполнения адвокатских обязанностей мобилизованных в порядке трудовой повинности. Всё это в те годы свидетельствовало о второстепенном значении адвокатуры, да и адвокатская деятельность регулировалась не союзным законодательством, а республиканским, плюс

зависимость от партийных и советских органов, суда и прокуратуры. Между тем, вопрос о возрождении института адвокатуры назревал, тем более, что для выхода из глубокого социально-экономического кризиса в соответствии с новой экономической политикой необходимо было развивать экономику с элементами рынка, а это невозможно без составительного правосудия. Но где взять кадры, если даже их не было в высших руководящих административных органах. Так, например, Мальцев – руководитель НКВД Новосибирской области, в графе «образование» указывал – «нисшее» А известный кровавый Ежов, в свое время осилил лишь несколько классов [20. С. 66].

Недостаток собственных квалифицированных юридических кадров заставил правительство с целью сохранения своей классовой линии прибегнуть ещё к одной уловке. Положение о народном суде от 30 ноября 1918 г. обязало суд при рассмотрении дел применять декреты советской власти, а в случае их отсутствия или неполноты – руководствоваться социалистическим правосознанием [17. С. 101]. Но, поскольку правосознание вещь не объективная, а субъективная, то это порождало произвол и беззаконие, однако в тот период такое положение объяснялось необходимостью классового подхода.

На III Всероссийском съезде деятелей советской юстиции, состоявшемся в июне 1920 г., отмечалось, что, хотя подбор кандидатов в коллегию правозаступников проводился под наблюдением отделов юстиции губернских исполкомов, в коллегию проходили представители старой адвокатуры. В связи с этим некоторые выступавшие предлагали даже отказаться от института защиты вообще.

22 мая 1922 года ВЦИК РСФСР утвердил своим постановлением Положение «Об адвокатуре», но, так как оно лишь в общих чертах говорило о вновь создаваемых коллегиях защитников, то Наркомюстом 5 июля 1922 года принимается Положение «О коллегии защитников», в соответствии с которым данные коллегии образовывались в каждой губернии при губернских судах, а надзор за их деятельностью возлагался на суд, исполком и прокуратуру. Стенограммы всех заседаний коллегий направлялись в прокуратуру и суды; два раза в год президиум представлял отчеты о работе коллегии в губернский суд [1. С. 592-593]. Это Положение просуществовало до 1939 года.

А что было между 1922 годом и 1939 годом, когда адвокатура была подконтрольна партии и советам, суду и прокуратуре? К

сожалению, был 1934 год. 10 июля 1934 года ЦИК СССР своим постановлением образовал общесоюзный Наркомат внутренних дел, в который организационно вошло ОГПУ. Новое ведомство, возглавляемое небезызвестным Г.Г.Ягодой, получило исключительные полномочия, при НКВД было организовано Особое Совещание, которому предоставлялось право высылки и ссылки, заключение в исправительно-трудовые лагеря на срок до пяти лет и высылку за границу [21. С.528-529]. 5.XI.1934 ЦИК СССР и СНК СССР приняли постановление, расширяющие полномочия Особого Совещания при НКВД СССР, кроме того, в его заседаниях обязательно должен присутствовать прокурор СССР или его заместитель. Увы, адвокаты к таким заседаниям не допускались и предотвратить внесудебные репрессии не могли [21. С. 147-148].

Роковую роль сыграло убийство 1.XII.1934 года члена Политбюро ЦК ВКП(б), секретаря Центрального и Ленинградского областного комитетов партии Кирова. В этот же день было принято постановление ЦИК СССР «О внесении изменений в Уголовно-процессуальное законодательство», закон был и краток, и жесток: по делам о террористических актах следствие должно заканчиваться в срок не более 10 дней, обвинительное заключение – вручалось за сутки до рассмотрения дела в суде, дела слушались без участия прокурора и адвоката. По этим делам не допускались ни кассационное обжалование, ни подача ходатайств о помиловании. Приговор к высшей мере наказания должен был приводиться в исполнение незамедлительно [21. С. 927].

Замечу, что упрощенная судебная процедура в полной мере использовалась во времена Великой Французской революции. В июне 1794 г. Конвент под давлением Робеспьера принял декрет «О врагах народа», имевший зловещие последствия. Этот декрет упрощал судебную процедуру. Обвиняемый допрашивался только на судебном заседании, не имел права на защитника. Руководством к вынесению приговора должна служить лишь совесть присяжных. За все преступления, подлежащие рассмотрению Революционного трибунала, назначалась смертная казнь [19. С. 75].

Кстати, в жернова массовых репрессий в России попал и первый прокурор Советского Союза Акулов, при котором было поправлено судопроизводство. В 1937 году он был расстрелян за контрреволюционную деятельность. На самом деле в материалах уголовного дела Акулова никаких доказательств вины

нет. Имелось два протокола его допросов с покаянным признанием, которое было выбито следователем. На суде Акулов отказался от них, сославшись на потерю воли во время так называемых допросов [20. С. 77].

Бывший прокурорский работник Павловский, причисленный к врагам народа, так описывал эти, так называемые допросы: «В ночь на 20 февраля я был вызван к Варенову, который избивал меня всю ночь, требовал, чтобы я раскаялся в контрреволюционной деятельности, 1 и 2 марта я был вызван к нему же и в течение 4-х суток простоял на «стойке». Бывший прокурор Хабаровского гарнизона Хорошилкин писал, что во время допроса капитан госбезопасности надел на его руки «американские кандалы», поставил к стенке, стал бить. Так продолжалось и днем, и ночью с 23 по 29 мая. «После дал мне список из 10 человек, которых якобы я завербовал. Этот список я подписал» [20. С. 81-83].

К сожалению, в таких случаях адвокат был не нужен. Адвокат незамедлительно бы потребовал после встречи с подзащитным медицинского освидетельствования, привлечения к ответственности виновных, строгого соблюдения законности, довел бы эти случаи до общественности, т.е. принял надлежащие меры по устранению нарушения закона. Но, как я уже упоминал, адвокаты были не нужны, они мешали бы.

А, кстати, почему адвокаты мешали бы? Деморализация народа, всеобщий страх, реальная опасность, что любой человек, независимо от положения, которое он занимает и какие имеет заслуги, мог в любое время стать врагом народа, все это заставляло быть покорным. Во время разгула террора не было ни критики в адрес власти, ни недовольства народа своим положением. Адвокаты для правового государства также естественны, как правда, необходимы, как врач для больного.

С 1934 года по 1938 год НКВД стал могущественной организацией. Масштабы его деятельности ужаснули власть, меры были приняты. НКВД был разделен на МВД и МГБ. Ежов и его замы сами стали «врагами народа».

А что же в этих случаях адвокатура?

Оттого, насколько она законодательно защищена, самостоятельна и сильна, зависит уверенность граждан в своей защищенности. Увы, адвокатура не могла осуществлять свое главное предназначение, состоящее в оказании юридической помощи обществу и каждому ее члену, в защите его интересов, прав и

свобод, обеспечения доступа к правосудию, не могла защищать закон от произвольного толкования и неправильного применения. Она была не допущена ни к следствию, ни к судебным процессам над репрессированными.

Пережив многочисленные реорганизации российская адвокатура окончательно сформировалась с принятием Совнаркомом Союза ССР 16 августа 1939 года «Положения об адвокатуре СССР», по которому коллегия стала самоуправляемой, в оборот вернулось слово «адвокат». Коллегиям были даны права юридических лиц. Юридическая помощь населению оказывалась путем:

- а) дачи юридических консультаций (советов, справок, разъяснений и т.п.);
- б) составления заявлений, жалоб, других документов по просьбе граждан, учреждений, организаций и предприятий;
- в) участия адвокатов в судебных процессах [1. С. 610].

Положение это просуществовало до 1962 г., его заменило «Положение об адвокатуре РСФСР». Надо сказать, что во времена Хрущевской «оттепели» либерализация уголовного и уголовно-процессуального законодательства, способствовала созданию системы защиты прав граждан. Новый УПК РСФСР (27.10.60 г.), новое Положение об адвокатуре (23.07.62 г.) дали возможность адвокатам на большую независимость и самостоятельность. Это Положение значительно расширило права адвоката, допустило некоторое ослабление государственного руководства адвокатурой: коллегии адвокатов были признаны добровольным объединением лиц, занимающихся адвокатской деятельностью [1. С. 616-617].

В 1970-1980 годы шли эффективные поиски совершенствования деятельности адвокатуры, повышения ее самостоятельности и роли в защите прав граждан. В 1977 году была принята Конституция СССР, в ней содержалась ст.161 о коллегии адвокатов.

Большое значение для правового обеспечения адвокатуры имело Положение об адвокатуре РСФСР от 20 ноября 1980 г. Это Положение явилось большим шагом вперед по сравнению с предыдущими законодательными актами. Во-первых, это Положение разрабатывалось в условиях, когда прежние идеологические догмы претерпели существенные изменения - в стране строили социализм с человеческим лицом. Во-вторых, в Положении учитывались и нормы международного права, ибо наша страна вступила к тому времени в эпоху мирного сосуществования государств с различным политическим строем,

окончательно и бесповоротно отказалась от идеи мировой революции.

В статье первой нового Положения декларируются принципы международных актов: «Адвокатура в РСФСР содействует охране прав и законных интересов граждан... уважения к правам, чести и достоинству». [1. С. 634-655].

Необходимо отметить, что в разработке этого Положения выдающуюся роль сыграл патриарх отечественной юстиции Теребилов – министр юстиции СССР (01.09.1974 г. – 12.04.1984 г.). Ветеран минюста, проработавший в нем почти полвека и возглавлявший отдел адвокатуры И.Ю.Сухарев вспоминает: «Никто из руководителей минюста не сделал так много для адвокатуры, как это сделал Теребилов: отменил ущербную для адвокатов ст.12 Положения об оплате адвокатов, под его руководством разработаны инструкции «О работе со стажерами», «О консультационной работе адвокатов», «О выборах в руководящие органы коллегий адвокатов», разработан Закон 1979 года СССР об адвокатуре и на его основе «Положение об адвокатуре РСФСР» от 20.XI.1980 г., которое просуществовало до 2002 года [16. С. 74-77].

После распада СССР наряду с традиционной адвокатурой действовали так называемые параллельные адвокатуры, велась активная работа по созданию новой адвокатуры. Итогом стал Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ», принятый в 2002 году.

Ст. 2 первой главы этого закона провозглашает: «Адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам; в ст. 3 этой же главы говорится, что адвокатура не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления; ст. 18 третьей главы декла-

рирует: «Вмешательство в адвокатскую деятельность, осуществляемую в соответствии с законодательством, либо препятствование этой деятельности каким бы то ни было образом запрещается» [1. С. 661, 663, 678].

Следует заметить, что адвокатура России испытала большое потрясение не только от Октябрьской революции 1917 года, в какой-то мере на судьбу её повлияла и Великая Французская революция. Не забывайте, что среди её вождей были и адвокаты. Екатерина II, напуганная этой революцией, в письме Грамму в 1780 г. писала «адвокаты... у меня не законодательствуют и никогда законодательствовать не будут...». Император Николай I говорил Голицыну, отстаивавшему введение адвокатуры: «А кто погубил Францию, как не адвокаты... Кто были Мирабо, Марат, Робеспьер... Нет, князь, пока я буду царствовать, России не нужны адвокаты, проживем и без них» [22. С. 320].

Как знать, не будь революционных событий во Франции, возможно в России адвокатура появилась бы раньше 1864 года.

Надо сказать, что предубеждение против адвокатуры встречается там, где отсутствует принцип законности и господствует произвол. При Наполеоне I ставился вопрос об уничтожении сословной адвокатуры. Когда ему представили новый проект организации адвокатуры, он написал: «...Пока я буду носить шпагу, я не подпишу подобного декрета. Я хочу, чтобы можно было отрезать язык всякому адвокату, который бы употребил бы его против правительства» [24. С. 123]. В годы второй реставрации, как писал выдающийся юрист-историк Лохвицкий, были люди, которые считали, что адвокат, защищающий политического преступника, делается сообщником в преступлении [23. С. 27].

Литература:

1. Собрание отечественных нормативно-правовых источников XI-XXI веков по истории адвокатуры. Составители: А.А. Клишин, А.А. Шугаев, А.В. Сысоев, В.Д. Сысоев. М., 2005.
2. Еженедельник Советской юстиции. № 46-47. 1922.
3. Материалы НКЮ РСФСР. Вып.1-5. М., 1918.
4. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М., 1977.
5. Цуков Е.А. Философские аспекты правозащитной деятельности в истории государства российского. М., 2008.
6. Барщевский М.Ю. Организация и деятельность адвокатуры в России. М., 1997.
7. Звягинцев А.Г. Законоблудители. М., 2012.
8. Шахрай С.М., Краковский К.П. Суд скорый, правый, милостивый и равный для всех. М., 2014.
9. СУ Временного правительства. 1917. № 132.
10. Скрипилов Е.А. Карательная деятельность Временного правительства и аппарат ее проведения. М., 1970.

11. Курский Д.И. Избранные статьи и речи. М., 1948.
12. На службе закону и справедливости. Очерки об отечественных министрах юстиции (1802-2002) / Отв. секретарь, составитель – В.Д. Сысоев. М., 2002.
13. Пашуканис Е. Положение на теоретическом фронте (К некоторым итогам дискуссии) // Советское государство и революция права. 1930. № 11-12.
14. XV съезд ВКП(б). Стенографический отчет. М., 1928.
15. Реформа советского уголовного процесса. Революция права. 1928, № 2.
16. Сысоев В.Д. На службе российской юстиции. Очерк о видном отечественном юристе В.И. Теребилове. М., 2003.
17. Декреты Советской власти. Т. IV. М., 1968.
18. Кредов С.А. Щёлоков. М., 2011.
19. История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М., 2001.
20. Прокуроры. М., 1996.
21. Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР за 1934 г. М., 1948.
22. Васьковский Е.В. Организация адвокатуры. Ч. I. Очерк всеобщей истории адвокатуры. СПб., 1893.
23. Гессен И.В. История русской адвокатуры. Т. I. Адвокатура, общество и государство. М., 1914.
24. Кони А.Ф. Воспоминания о писателях. М., 1989.
25. Торкунов А.В. Исторический опыт Октябрьской революции // Политический класс. 2007. № 36 // Торкунов А.В. По дороге в будущее / Ред.-сост. Мальгин А.В., Чечевишников А.Л. М., 2010.
26. Березко В.Э. Либеральные меры и сильная власть // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7.
27. Березко В.Э. Философское осмысление управления государством // Право и управление. XXI век. 2016. № 1 (38).

REVOLUTIONS OF 1917 IN RUSSIA AND THE HISTORY OF THE ADVOCACY

Introduction. *The aim of this article is the analysis of the reforming of the Bar association, which arose after the February and October revolutions in Russia. The fact that both the Interim Government and the Government of Bolsheviks attended to the issue of the Bar's future immediately after the take-over highlights the importance of the Bar association for the state. The Interim Government formed a sub-commission on revision of the Statute of the Bar association, and a draft law on developing independent legal profession was prepared. The Council of People's Commissars of the Russian Soviet Federative Socialist Republic (RSFSR) passed a decree "On the Law" № 1 on 24 November 1917 which abolished the Bar association without any substitution. Different provisions and decrees concerning the legal profession, which were adopted up until 1922, is evidence of chaos of law in the country. Finally, the All-Russia Central Executive Committee of the RSFSR passed "The Statute on Advocacy" in 1922 which lasted until 1939. With the guidelines of this Statute the Bar association was subordinated to the state. In the time of repressive measures the association was not able to exercise its main function, it was not allowed to participate in either investigation or in trials regarding repressed people.*

Only in 1939 with the guideline of "the Statute on Advocacy of the USSR" the colleges of advocates became relatively self-regulative, they were given the rights of legal entities, the word "advocate" came back

to practice. Time passed. The state regulation of the Bar association loosened gradually. "The Statute on Advocacy of the RSFSR" of 1962 considerably expanded the rights of an advocate, colleges of advocates were recognized as a voluntary association of individuals who practice advocacy.

In 1970-1980 improvements the institution of legal profession were sought for, Article 161 on colleges of advocates was included in the Constitution of the USSR in 1977. "The Statute on Advocacy of the RSFSR" of 1980 contained principles of international acts.

After the breakup of the USSR the so-called parallel colleges of advocates functioned along with the traditional Bar association, and energetic efforts were made to develop a new line in advocacy. It resulted in the Federal Law "On Legal Practice and Advocacy in the Russian Federation" adopted by the State Duma of Russia on 26 April 2002. The advocate was recognized as an independent professional legal counsel. Interference in the legal practice, carried out in compliance with the law, and impediment to this practice were prohibited.

Materials and methods. *The materials for the research are the works of national and foreign researchers in the field of the Russian Law, legislative acts of the 20th century of Russia and the USSR. The methodological background of the research is based on the general philosophical and specific juridical meth-*

ods of development of knowledge in the sphere of establishing the national advocacy, method of comparative analysis and method of legal history analysis.

Results of the research. The results of the scientific research allows making the following conclusion: in the world where the rule of law is infringed upon and the rule of arbitrariness prevails, where there is no lawyer - there is no justice.

Discussion and conclusions. The indispensability of independence of a lawyer and the Bar association is proved, advocacy can only function in a stable

society; advocacy cannot act as a legal institution in the conditions of a legal chaos. Advocacy is a means of salvation of a state from the internal decay. The state should take care of advocacy and guarantee the independence of a advocate.

Vyacheslav Sysoev,
Lecturer with the Advocacy Department,
MGIMO-University under the MFA of Russia,
Co-chairman of the Union of Literary Workers
of the RF, Honorary Attorney of Russia

Ключевые слова:

адвокатура, Временное правительство, декреты советской власти, репрессии, адвокатура и независимость адвоката

Keywords:

Advocacy, Interim Government, decrees of the Soviet government, repressive measures, advocacy and independence of a lawyer

References:

1. Sobranie otechestvennyh normativno-pravovyh istochnikov XI-XXI vekov po istorii advokatury [Collected national regulatory legal sources of 20-21 centuries on the History of Advocacy] Contributors: A.A.Klishin, A.A.Shugaev, A.V.Sysoev, V.D.Sysoev. Moscow, 2005.
2. Ezhenedel'nik Sovetskoj yusticii [Weekly Soviet Justice]. № 46-47. 1922.
3. Materialy NKYU RSFSR [Materials of People's Commissariat of Justice of RSFSR]. Editions 1-5, Moscow, 1918.
4. Lenin V.I. Polnoe sobranie sochinenij [Complete Works]. Moscow, 1977.
5. Tsukov E.A., 2008. Filosofskie aspekty pravozashchitnoj deyatel'nosti v istorii gosudarstva rossijskogo [Philosophical Aspects of Advocacy in the History of the State of Russia]. Moscow.
6. Barshevskiy M.Yu., 1997. Organizaciya i deyatel'nost' advokatury v Rossii [Organization and Activities of the Bar Association in Russia]. Moscow.
7. Zvyagintsev A.G., 2012. Zakonobyustiteli [Guardians of the Law]. Moscow.
8. Shahrav S.M., Krakovskiy K.P., 2014. Sud skoryj, pravij, milostivij i ravnij dlya vseh [Quick, Fair, Merciful and Equal for All Trial]. Moscow.
9. SU Vremennogo pravitel'stva. 1917 [Code of Justice of the Provisional Government. 1917]. № 132.
10. Skripilov E.A., 1970. Karatel'naya deyatel'nost' Vremennogo pravitel'stva i apparat ee provedeniya [Punitive Activities of the Provisional Government and the Machinery of their Practice]. Moscow.
11. Kurskiy D.I., 1948. Izbrannye stat'i i rechi [Selected Articles and Speeches]. Moscow.
12. Na sluzhbe zakonu i spravedlivosti. Ocherki ob otechestvennyh ministrakh yusticii (1802-2002). 2002 [On Service to Law and Justice. Documentaries on National Ministers of Justice(1802-2002)]. Assistant Editor, Contributor V.D. Sysoev. Moscow.
13. Pashukanis E., 1930. Polozhenie na teoreticheskom fronte (K nekotorym itogam diskussii) [On Some Results of the Discussion]. *The Soviet State and the Revolution of Law*. № 11-12.
14. XV s'ezd VKP(b). Stenograficheskij otchet [15th Congress of the Communist Soviet Party. Congressional Records]. Moscow, 1928.
15. Reforma sovetskogo ugolovnogogo processa [Reform of the Soviet Criminal Trial]. *Revolution of Law*. № 2. 1928.
16. Sysoev V.D., 2003. Na sluzhbe rossijskoj yusticii. Ocherk o vidnom otechestvennom yuriste V.I.Terebilove [On Service to Russian Justice. Documentary on prominent national lawyer V.I.Terebilov]. Moscow.
17. Dekrety Sovetskoj vlasti [Decrees of the Soviet Government]. Vol. IV. Moscow, 1968.
18. Kredov S.A., 2011. Shchyolokov [Schyolokov]. Moscow.
19. Istoriya gosudarstva i prava zarubezhnyh stran [History of State and Law on Foreign Countries]. Part 2. Moscow, 2001.
20. Prokurory [Prosecutors]. Moscow, 1996.
21. Sobranie zakonov i rasporyazhenij Raboche-krest'yanskogo pravitel'stva SSSR za 1934 g. [Collected Laws and Orders of the USSR Workers'-Peasants' Government of 1934]. Moscow, 1948.
22. Vaskovskiy E.V., 1893. Organizaciya advokatury. Ch. I. Ocherk vseobshchej istorii advokatury [Ogranization of the Bar Association, Part I. Documentary on History of Advocacy]. Part I. S.Petersburg.
23. Gessen I.V., 1914. Istoriya russkoj advokatury, t.I. Advokatura, obshchestvo i gosudarstvo [History of the Russian Bar Association, Vol.I. Advocacy, society and state]. Moscow.

24. Koni A.F., 1989. Vospominaniya o pisatelyah [Recollected Writers]. Moscow.
25. Torkunov A.V. Istoricheskii opyt Oktiabr'skoi revoliutsii [Historic Experience of the October Revolution]. Politicheskii klass [Political Class]. 2007. № 36. Torkunov A.V. Po doroge v budushchee [On the Road to the Future]. Red.-sost. Mal'gin A.V., Chechevishnikov A.L. Moscow, 2010.
26. Berezko V.E., 2016. Liberal'nye mery i sil'naia vlast' [Liberal Measures and Strong Power]. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]. № 7.
27. Berezko V.E., 2016. Filosofskoe osmyslenie upravleniya gosudarstvom [Philosophic Comprehension of Governing a State]. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 1 (38).

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Алексей Кожемяков*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-98-107



Введение. В статье сформулированы некоторые из основных особенностей российской политической культуры, в частности, сформировавшиеся за столетие, прошедшее со времен Великой русской революции 1917 года. Вместе с тем, отмечено и то, что корни политической культуры не являются простым «слепоком» с «Октября», последующей и текущей истории и особенностей практики политического режима, а лежат гораздо глубже, имея, в том числе, онтологические составляющие. Основные черты российской политической культуры (автор не ставил задачи в рамках статьи сделать их исчерпывающий перечень) даётся в увязке с практикой осуществления политики и управления в России. В статье поднят также такой концептуально важный вопрос, как соответствие доминантной политической культуры российского общества осуществляемым радикальным преобразованиям (советизации и модернизации), который не теряет в России своей значимости, начиная с 1917 года, вплоть до современности.

Материалы и методы. В основе методологии работы лежат общетеоретические воззрения российских и зарубежных авторов, касающиеся понятия «политическая культура» и его значения в политике. Предпринята попытка, используя методы политической социологии, составить логически взаимосвязанный перечень основных особенностей российской политической культуры, кратко проиллюстрировав его фактологическим материалом и сопутствующими политико-идеологическими комментариями.

Результаты исследования. Основным объём статьи посвящен описанию главных особенностей («несущих конструкций») современной российской политической культуры. Представляется, что они способны существенно расширить «поле интерпретаций» внутриполитического развития России за последнее столетие, дадут возможность по-иному взглянуть на некоторые традиционные оценки событий российской истории, а также учесть эти особенности при оценке настоящего и будущего страны.

Обсуждение и заключение. Помимо перечисления основных черт российской политической культуры, в статье проводится мысль о том, что «политическая культура» - это не некий абстрактный политологический концепт, но одно из ключевых «операционных понятий» для сферы практической политики и управления. Адекватная оценка её состояния существенно влияет на итоговые результаты политических преобразований и эффективность текущей политики (в статье приводится, в качестве примера, заочный спор Плеханова и Ленина о целесообразности «социалистической революции в России»). Представляется, что здесь ставится весьма важный для современной российской истории и системы управления вопрос о том, в какой степени состояние на-

* **Кожемяков Алексей Семёнович**, доктор юридических наук, приглашенный профессор Института международных отношений и управления МГИМО МИД России
ORCID ID: 0000-0002-1043-9549
e-mail: akozhemyakov@inbox.ru

циональной политической культуры, отражаемой, в частности, через опросы общественного мнения, соответствует очередным (проводимым, или планируемыми) масштабным преобразованиям в рамках «российской модернизации».

В заключение ставится открытый вопрос о влиянии особенностей политической культуры России на её внешнюю политику, который автор предполагает рассмотреть в отдельной статье.

Введение

Азбучное «все мы родом из своего детства» делает на первый взгляд размышления и ответ на вопрос, как изменилась политическая культура России за прошедшие сто лет, очевидным¹. Действительно, история, как и каждый момент из прошлого, неизбежно оставляют некий «отпечаток» в настоящем, мы незримо несем их с собой. Ученые – психологи, принимая во внимание устойчивость некоторых поведенческих (и когнитивных) структур, напротив, все более склоняются к тому, что их действие весьма сложно и устойчиво, введя понятие «коллективного субъекта» [3] (напомню, что понятие «политической культуры» включает в себя как рациональный (идеология), так и аффективный (психология) уровни) [6. С. 34]. На уровне здравого смысла это кажется очевидным и универсальным подходом, касательно как отдельных людей, так и государств. Однако заметно, что в сфере политики этот верный, но не исчерпывающий, а чаще просто «одномерный» подход отнюдь не всегда работает, а если работает, то далеко не линейно. Это особенно наглядно проявляется, если сопоставить очевидное многообразие политических культур отдельных стран в мире, а только с учетом своеобразия каждой из них может и должна строиться ответственная и нацеленная на перспективу политика как внутренняя, так и внешняя, равно как и сопутствующее им право.

Россия в 1917 году – тотальная ломка и воспроизводство констант политической культуры

Сказанное тем более верно для России, пережившей в 1917 году не просто смену формы

власти и системы управления², но настоящий революционный разрыв с прошлым (адептам сделанного по случаю столетия Революции «открытия», что-де «февраль» и «октябрь» были лишь «двумя этапами одной революции» (видимо, по логике: «за понедельником неизбежно приходит вторник»), следует вспомнить принципиальную разницу задач и в ещё большей степени последствий каждого из этих двух этапов). В отличие от «февраля», «октябрь» принципиально и масштабно, буквально «по всем фронтам», разорвал преемственность в истории российского государства (но не инерционной по природе ментальности общества (традиций «политической культуры», о чем вспомнили много позднее). Более того, столь же радикальный разрыв был провозглашен и по отношению ко всему остальному миру, прежде всего западному, в который до того, с разной степенью успеха, была вписана и Россия. После «Октября» без всякого преувеличения для России (и в определенной степени всего мира) началось «новое время». Символичным (и, кстати, сугубо культурологическим, находящимся вне политической рациональности) подтверждением этого перелома стали и смена календаря, и реформа орфографии и перенос столицы (последний диктовался, впрочем, очевидными соображениям военной безопасности, хотя не только). В стороне от знаковых перемен осталось, разве что летоисчисление и название месяцев, не повторившее в этом масштабном «отречении» французских революционеров-предшественников, которых столь чтили «пламенные большевики». Никто даже не пытается сегодня особо вникнуть - с какой целью всё это было сделано, тем более в столь критический момент становления нового го-

¹ Большинство исследователей как в России, так и за рубежом склонны интерпретировать ситуацию достаточно схематично: «российская политическая культура» сложилась за столетия «абсолютизма», усугубленные за 70 лет «русского коммунизма-тоталитаризма». Перемены, начатые «перестройкой» и продолженные с 1992 года, просто «исправляют положение», и Россия возвращается (не без трудностей, примером которых предстает последних т.н. «режим Путина») на «обществоцивилизационный» путь. Из подобного схематизма проистекают и инфантильные, рассчитанные на покровительственное понимание за рубежом, самооправдательные интерпретации: современная Россия – страна молодая, ей всего 25 лет...

² Интересны в этой связи следующие работы [8, 9, 10].

сударства. Однако некие «константы» всё же остались, хотя и прошли через кардинальное переформатирование внешних форм (от царя к генеральному секретарю).

О значимости адекватного представления о «политической культуре» собственной страны, как и об их практических последствиях весьма уместно вновь напомнить в связи с (быстро «свернутого» в медийном пространстве, но на деле продолжающимся) осмыслением причин и последствий Русской революции 1917 года. Ведь именно намеренное игнорирование Лениным предупреждений Плеханова (и других «бывших союзников») о «неготовности российского общества к социализму» (речь шла не только о хозяйственной отсталости аграрной страны, но и об уровне образованности массового общества и отсутствии у населения политической культуры в её сегодняшнем понимании) и породило большинство последствий «октябрьского переворота», предопределило немалую часть всей драматичной истории «советского периода». Однако вопрос принципиальной возможности достижения столь масштабных преобразований при данной «политической культуре» (изъятый из серьёзного рассмотрения в советский период, в силу того, что Плеханов оказался в итоге прав в исторической перспективе, в своей критике планов Ленина, объявившего в апреле 1917 курс на «социалистическую революцию») имеет первостепенное значение³. Проводя, возможно, излишне смелую историческую параллель, вспомним, что и философ Александр Зиновьев оказался прав в тоже заочном споре-предостережении, сделанном им в 1988 году лидерам «перестройки», о том, что при данных социально-мировоззренческих условиях, доминантных в советском обществе, она может закончиться только «катастрофой» (что и произошло в декабре 1991 г.). В итоге, столетний опыт нашей истории наглядно подтвердил (и продолжает подтверждать, если взглянуть на планы перемен в системе пенсионного законодательства в июле 2018 года), что она обладает одной важной особенностью: управленческие (а по сути политические) решения далеко не всегда

принимают во внимание (либо не способны спрогнозировать) их последствия, связанные с константами и производными параметрами российской «политической культуры». Такое положение настоятельно требует, чтобы некоторые из воспринятых из прошлого, а также и установившихся после Революции 1917 года констант «политического поведения» (как явленной ипостаси «политической культуры») следует не просто не забывать, но и ставить во главу угла при взгляде на день грядущий (планируемые перемены).

Прекрасной иллюстрацией такого «концептуального запаздывания по фазе» (нежелания, или неспособности учесть массовую политическую культуру) стала дискуссия известных российских интеллектуалов в связи со столетием Революции (речь идет о сборнике «Страсти вокруг Октября») [7]. Для нашей темы наиболее значимыми видятся некоторые мысли из статьи А.С. Ципко, последовавшей за этим сборником (А.С. Ципко проанализировал его содержание через сопоставлении со взглядами, изложенными в известном сборнике «Из глубины», созданном российской же интеллигенцией ровно сто лет тому назад - в 1918г.). «Эволюционирует ли русское политическое сознание?» – так можно резюмировать вопрос, к которому в ходе статьи обращается именитый со времен «перестройки» автор. Приведем его же ответ: «Самое поразительное, с моей точки зрения, что преодоление безграмотности населения, массовое высшее образование ничего не изменили в русском национальном характере. Сравните то, что пишет о дефектах русского национального сознания процитированный выше Николай Бердяев, с тем, что говорит о «русском архетипе» Яков Миркин (один из авторов сборника «Страсти вокруг Октября» - АК), – существенных различий вы не увидите» [4; 7]⁴. Попытаемся разобраться в причинах столь парадоксальной, на первый взгляд, ситуации.

Политическая культура: некоторые аспекты теории

В политологии и политической теории (начиная с хрестоматийных работ Г. Алмон-

³ Весьма убедительное научно-публицистическое рассмотрение этой темы (включая и сегодняшние её отголоски) дано в статье Геннадия Постнова «Плеханов и Ленин. Неоконченный спор» - журнал «Знание – сила», № 4, 2017. И хотя автор не использует концепта «политическая культура» (предпочтя ему несколько старомодное выражение «общественные нравы»), это не меняет сути дела: именно отсутствие даже базового образования у массы населения России (не говоря уже о политической, экономической, правовой и межличностной культуре общения) стало причиной последующих событий советской истории (не спасла дело и скоропалительная «культурная революция»).

⁴ И всё же разница между авторами сборников «Из глубины» и «Страсти вокруг Октября» есть, и состоит она, по мнению А.С. Ципко, в том, что первые, при всем критическом отношении к русскому народу, верили в чудо воскрешения его духа, а нынешние авторы в это чудо уже, похоже, чаще не верят.

да и С. Вербы [1], впервые разработавших в 60-е годы типологию «политических культур» (приходская, подданныческая, культура участия), как «систему ориентаций, установок и образцов политического поведения») эти вопросы были, казалось, обстоятельно и достаточно полно рассмотрены. Вместе с тем, наполнение предложенной типологии конкретным содержанием в случае каждой, отдельно взятой страны, принадлежащей к различным цивилизациям, с существенно разным историческим опытом, представляется уже самостоятельной и отнюдь не столь тривиальной задачей.

В российской политической науке с тех пор сформировались и новые, самостоятельные взгляды на «политическую культуру», имеющие иную философско-методологическую основу. Так, в частности, как считают российские авторы В. Сергеев и Н. Бирюков, для каждой крупной социальной общности (и в какой-то степени, народа) «политическая культура» является весьма сложной производной от неких ещё более общих концептуальных моделей. Они включают в их число: - онтологию (устоявшееся и не подверженное быстрым переменам «предпонимание» - на обыденном уровне выраженное словами «у нас так принято считать»); - связанные с ней ценности (к ним обращаются для оперативного решения вопроса о «приемлемости», или «не приемлемости» каждой данной ситуации); и, наконец, - исторический опыт (а точнее, следующая из него традиция операционных действий, т.е. устойчивых приемов поведения в типически схожих ситуациях) [2. С. 17, 242]. Иными словами, если Г. Алмонд и его последователи выстраивали типологию «политических культур» в рамках политической компаративистики, то второй упомянутый подход российских авторов, на мой взгляд, ориентирует скорее на политическую аналитику рассматриваемых ситуаций - наполнение каждой из реально существующих политических культур конкретным историческим и социологическим содержанием. Для современной России, всё ещё стоящей перед вопросом: «кто мы?», вторая задача видится сегодня гораздо более актуальной в практическом смысле.

Переводя этот сложный симбиоз взаимосвязанных факторов на более прикладной язык, важно учитывать, что, во-первых, элементы «политической культуры» в целом весьма устойчивы, во-вторых, они действуют не поодиночке, а только в совокупности, но в каждый момент истории с разной степенью

влияния и, в-третьих, сознание большинства людей откликается на них чаще всего как бы «автоматически» и «безотказно», отнюдь не всегда подвергаясь рефлексии и критическому осмыслению («у нас принято считать, что ...мы обычно так думаем...» и т.п.). В силу этого, кстати, социологи международных отношений (С. Анхольт) давно подметили, что представления о других странах (к чему так чувствительна была и остается Россия во все времена) слабо коррелируют с вложенными в «национальный ре-брендинг» ресурсами - представления о «другом» меняются в массовом сознании крайне медленно (если вообще меняются). В некоторых случаях (и Россия тут лишь один из примеров такого постоянства), как правило, упускается из вида и то, что это постоянство существует не только во внешнем восприятии, но и в самом наблюдаемом объекте-стране (представление о своей собственной стране) - таково краткое резюме безусловно полезных для рассматриваемой темы взглядов этого весьма плодovitого автора.

В размышлениях и спорах об «особой судьбе» России и сформировавшейся в ней в XX веке политической культуре упомянутое выше «внешнее восприятие» имеет очевидное внешнеполитическое и внутриполитическое значение - почему мы (Россия), после как минимум, трёх радикальных смен «режимов» за сто лет, по-прежнему воспринимаемся как «иные», в частности нашими западными «партнёрами» («проблема России в том, что она воспринимается извне как «обуза», - считает, например, упомянутый С. Анхольт)? Является ли эта «инаковость» результатом недопонимания со стороны Запада (намеренного, или по незнанию), недостаточности «контрпропаганды» (отсюда появление в СССР АПН, а в наше время радио «Спутник» и телевидения RT), или логичным следствием некоего качественного отличия российской «политической культуры» (чаще воспринимаемого на Западе, как «негативное»)? И тут нам не поможет ни открытие всё новых исторических фактов о Революции (исходя из постулата, что всё, якобы, началось с неё и происходило под её влиянием), ни отсылки (чаще для самооправдания) к советскому периоду, ни даже самые новейшие интерпретации более удаленной во времени российской истории.

Для ответа на поставленный вопрос по необходимости надо обратиться к теоретическому осмыслению «политической культуры», расширив сферу научного поиска. При таком подходе важно подчеркнуть для нача-

ла главное, достаточно очевидное противоречие: если в области своего позиционирования в мире Россия регулярно и не без оснований напоминает о своей принадлежности к «европейской культуре», то из этих идеологических по сути деклараций (про общие христианские корни, взаимопроникновение языков, литературы, музыки, искусства, многовековые исторические связи между ней и западными странами и т.п.) практически всегда из поля рассмотрения полностью выпадает такая важная часть культуры, как интересующая нас в этой статье «политическая культура». Последняя, как бы «растворена» в общих, лозунговых референциях об «общности культурных основ» России и Запада. На деле же здесь - в области «политической культуры» у нас с Европой (и в целом, с Западом), если трезво-критически посмотреть на вещи, найдется мало чего общего (не развивая эту важную, но самостоятельную тему, возьмем лишь, к примеру, ново-российский парламентаризм, слабо пока укоренённый в социуме и реальной политике и схожий больше по форме, нежели по сути, с западным).

Важно также рассматривать современную «политическую культуру» России в более масштабном историческом промежутке: разумеется, она не только формировалась столетиями до 1917 года, но и претерпела определенную эволюцию за советские годы (хотя, серьёзные историки давно не описывают 74 года советской власти «одним цветом»). Не беря на себя смелость определить точное время зарождения той или иной особенности нашей «политической морфологии» (это могло бы стать предметом самостоятельного исследования), постараемся отметить лишь некоторые её очевидные «константы», которые и делают страну «другой», в сравнении с западной политической традицией. Вновь оговоримся: в статье не ставилось задачи сделать «исчерпывающий анализ» российской политической культуры, но представить вниманию читателя их главные, структурообразующие элементы.

Особенности российской политической культуры

Начать стоит с той особенности, которая позволила С. Хантингтону назвать Россию *«крупнейшей в мире разделённой цивилизацией»* (это отнюдь не его «открытие», но суммарная (и образно ёмкая) оценка взглядов многих российских и зарубежных авторов двух последних столетий). Эта черта во многом определяет внутреннюю, структурную противоречивость российского социума

и его политической культуры, формирует её как бы «двухполосную» морфологию (в этом же - главное отличие России от остальных западных (да и большинства восточных) политических культур). Ни в одной из них нет столь глубокого и затянувшегося на более чем два века внутреннего противостояния: групп, ориентированных на «передовой Запад» и тех, кто намерен искать некие «собственные пути и решения» - знаменитые «западники» и «славянофилы» (которые также существенно изменялись за, как минимум, два последних века). Эта константа (разумеется, в преобразованном виде) активно действует в российской политике и сегодня.

Вторая особенность, отмеченная сегодня на уровне уже даже «учебных пособий» [3. С. 87-102], формулируется как *«персонализация власти как особенность российской цивилизации»*. За этой констатацией современного российского автора, воспроизведенной до него в огромном числе научно-публицистических работ, скрываются те главные пружины, которые столетиями формировали практику осуществления политической власти, а, следовательно, и «политическую культуру» страны. Здесь заложено почти всё для понимания «русской исключительности»: и вековая «сакрализация власти» Церковью (она действовала вплоть до 1917 года, но «инерция константы», как мы все наблюдаем по торжественным случаям, не исчезла и сегодня - напомним, «политическая культура» - это очень прочная конструкция), и персонализированное прочтение истории России, структурированной «по войнам, царям и императорам», и всё это для главного вывода - «перемены в России всегда были возможны только сверху». Вывод этот для специалистов по русской истории может показаться банальным, если бы за ним не следовал на практике весьма длинный и продолжительный во времени шлейф последствий для политической культуры и практики осуществления власти в стране. Они ощутимы в деятельности всей пирамиды власти и во все времена (несменяемость лидеров - от наследных царей-императоров до выборных (безальтернативных) генеральных секретарей и президентов, полновластие на местах - от губернаторов, до начальников райотделов полиции, устойчивое всевластие бюрократии сверху-донизу, как и тенью следующие за всем этим «букетом» nepотизм и банальное кумовство, феодальная по своим корням клановость и неизбежная в таких условиях пандемическая коррупционность). Заметим, что никаких других существенных

«особенностей» политической культуры России (не путать с «политическим поведением») обычно не приводится, что убедительно продемонстрировал упомянутый в начале этого раздела учебник.

«Главное наше богатство – это люди!» – эта фраза, за последние сто лет (в разных лексических оформлениях при разных режимах) озвучивалась в России при всех политических лидерах, исключением был, пожалуй, только ранне-постреволюционный период, с его упором на «пролетариат» и «мировую революцию»⁵. Примечательно, что слова эти звучали и в те долгие годы, когда массовая социальная неустроенность (голод, безработица, обнищание населения, жилищный кризис, низкие или не выплаченные зарплаты и т.п.) было практически нормой в России. Советская система оставила глубокую, казалось, безнадежную брешь между лозунгом «всё для человека» и его подчас тотальным, затяжным и, по необходимости, насильственным несоблюдением в реальной жизни. В этом видится третья константа российской политической культуры: *интересы государства, формулируемые властью, устойчиво превалировали над интересами личности* (граждан, народа, гражданского общества – термины варьировались, причем, что гораздо реже встречается в современной социальной истории в других странах, такое положение нередко разделялось и поддерживалось снизу)⁶.

«Внутренняя разделённость общества», «персонализация власти» и «превалирование интересов государства над личностью» являются, на мой взгляд, теми структуро-

бразующими конструкциями, под влиянием которых и сформировались все остальные особенности, свойственные российской политической культуре. В несистематическом (описательном) виде эти особенности упомянуты в многочисленных работах российских и зарубежных авторов. Выборочно упомянем лишь некоторые из оценок, взятых из этого многообразия мнений:

- «подданическая политическая культура» (обобщенная оценка, заимствованная многими у Г. Алмонда и С. Верба). Несмотря на её широкое тиражирование, подтверждающее «вечность» особого положения номенклатурно-бюрократической, или финансово-экономической элиты в России, бросается в глаза несоответствие этого тезиса нашей политической истории. Как совместить «подданическую политическую культуру» с, как минимум, четырьмя революциями в России в XX веке (а если учесть и ситуации «резкой смены вектора развития», то это число надо, как минимум удвоить!). Здесь, очевидно, требуется иной, социологический и политологический подход, вместо упрощенного видения Г. Алмонда и С. Верба;

- разрыв «слова и дела» (в политическом анализе первоначальный смысл этого выражения обретает сегодня «вторую жизнь», под которой понимается уровень соответствия «политических обещаний» и «практических действий», а что ещё важнее – «достигнутых результатов»;⁷

- упомянутое хроническое расхождение «слова и дела», идущее преимущественно от власти (и, повторюсь, нередко поддер-

⁵ Вместо «государство – это я!» Людовика XIV советская система подставила лукавое «государство – это мы!». Презумпция изначальной и полной идентичности интересов государства («идеального») и человека («реального») со временем подтвердила свою несостоятельность – такое «единодушие» в постоянно развивающемся человеческом обществе было невозможным. Не снято это противоречие и с принятием последней российской Конституции, прокламирующей приоритет личных интересов над государственными (впрочем, на мой взгляд, полностью эта проблема не решена нигде в мире, но это также – самостоятельная тема).

⁶ Основные причины такого положения обстоятельно разобраны в упомянутой выше работе Н.И. Бирюкова и В.М. Сергеева, название второй книги которой отражает переживаемый Россией противоречивый переход к современному обществу и формирование соответствующей ему политической культуры – «Соборность и дуализм». «Соборная мифология» и сопутствующие ей «гипертрофированный холизм», установка на «естественное единство» и «отсутствие эффективных и специализированных институтов» не могли не породить социальную аморфность. Модернизация общества, начатая «перестройкой» предполагает переход от «мистического единства» к «ценностной ориентации», однако процесс этот отнюдь не бесконфликтный, выражением чего является, к примеру, «поиск врага» (внутреннего и внешнего, как средства воссоздания прежнего «единства»). По этим причинам и поиск «нового консенсуса в области базовых ценностей» – процесс исторически весьма непростой, включающий и «возвратные движения» [2. С. 233-259].

⁷ В истории России это приобрело особый по масштабу и даже символический смысл: от лозунгов «русской демократической республики» в феврале 1917-го до «мировой революции» и «всемирного царства свободы», уже после «Октября», от менее «планетарных», но не менее громких обещаний «нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме», до совсем уже недавних «осуществления жилищной программы», или «создания 20 миллионов новых рабочих мест»... Под этим углом зрения страна живет в нескончаемой череде весьма притягательных, на первый взгляд, «лозунгов-обещаний»: теорий, концепций, основ политики, стратегий, программ, планов выполнения всех многочисленных упомянутых «документов» (были

жанное частью общества, которое не только «обманываться радо», но и воспроизводит эту константу в собственном коллективном и коллективном поведении) порождает устойчивое в массовом сознании ощущение «недоверия к власти», «обманутых ожиданий», неизбежного «конца иллюзий», «потерянности во времени». В результате этого расхождения, что особенно важно для будущего состояния общества, формируются предпосылки для особого «травмированно-пессимистического» общественного сознания и мировидения, вытесняющего у части социума «оптимистичное» видение перспектив, абсолютно необходимого для решения задач развития;

- неразвитость «гражданского общества» (в отличие от англо-саксонского, а затем и европейского опыта, где его становление исторически, в отличие от России, было центральным вопросом). Эта тема имела совершенно иное историческое развитие в России (вспомним «соборность» и «единство партии и народа» в разные периоды истории), и речь не идет сегодня о немедленном «заимствовании зарубежного опыта». Вместе с тем, информатизация публичного пространства и появление в России развитых социальных сетей дает принципиально новые возможности для формирования гражданского общества. Это тем более необходимо, учитывая, что в XXI веке эта, на первый взгляд сугубо «внутренняя тема» трансформировалась в «базу для сравнения» и оценок «демократичности» всех других «политических культур»;

- порождаемая предыдущими особенностями «внутренняя противоречивость» русского сознания, упомянутая ещё Н. Бердяевым в его «Русской идее», которая даёт методологически важный объяснительный концепт «индивидуально-психологической» мотивации восприятия и поведения «субъектов» и «объектов» российской политики;

- отмеченная противоречивость находит своё выражение и в «неудовлетворенности настоящим» и, вместе с тем, «принятие необходимости сильной власти», «склонности к спонтанному неподчинению и наси-

лию» и «многолетнее подчинение произволу», знаменитое «долготерпение» русского, а потом и советского человека, и, напротив, «взрывной характер» массового поведения в переломные периоды истории;

- российская история (в том числе последних десятилетий) ставит вопрос о наличии проблемности в формировании устойчиво-рационального политического выбора в избирательном поведении, его периодически проявляемое непостоянство (от 99% поддержки на выборах, до 85% неучастия в них). Существенным следствием такого положения является и предпочтение, традиционно отдаваемое у нас «единству мнений» и острая реакция на «инакомыслие» независимо от его природы и направленности⁸.

- из этих «констант» национальной политической культуры рождается и специфическая особенность публичного позиционирования российской власти, её ориентация как на российское общество, так и (в разной степени, в зависимости от «синусоиды» взаимных и международных отношений), непременно, на «внешнего наблюдателя» - прежде всего Запад. «Забота о внешней реакции», пусть даже ценой «создания видимости», часто довлеет у нас в политической практике над трезвым и критичным признанием реально существующего положения дел⁹.

Перечисленные выборочно особенности российской политической культуры, не претендуют на полноту и не обязательно в каждом случае несут «печать уникальности», а тем более не претендуют на некое «превосходство» - они просто «даны» нам историей, имея схожие черты в политических культурах некоторых других стран. Эти особенности не жесткие «списочные» константы и они каждый раз микшируются, являясь, прежде всего, следствием совокупности объективных социально-политических обстоятельств. Для дальнейшего изучения и понимания «общего» и «особого», на мой взгляд, очень поможет отмеченная ещё Н. Бердяевым в «Русской идее» глубокая, хотя и недостаточно раскрытая до сих пор, мысль о причинах коренно-

среди них и «сбывшиеся», но те – отдельный разговор). «Слова-обещания» не только преимущественно неосуществлённые на практике (проблемы эффективности управления и контроля исполнения остаются слабым местом российской системы управления со временем просто «изымаются» из сферы общественного внимания.

⁸ В этом, кстати, мы заметно отличаемся от западной политической культуры, где существенно меньшее значение уделяется «единомыслию», и, к примеру, победа на выборах с преимуществом в 0.5% рассматривается, как абсолютно «нормальное (неоспоримое для массового сознания) явление».

⁹ «Потемкинские деревни», вошедшие во все мировые языки, как утверждают некоторые историки, хотя и были не более, чем «выдумками заграничных недругов», но, тем не менее, как стереотип и символ поведения, остались до сих пор с нами - любовь к «казаться», вместо «быть» крепко засела в русских «начальных» головах.

го отличия русского сознания от западного: нам свойственна «сила стихии» и «слабость формы». Она не говорит об ущербности или преимуществе каждого из двух понятий для социума, но скорее о некоей базовой «инаковости» русского сознания, а вслед за ним и политической культуры. «Слабость формы» в переводе на современный язык политологии – это, прежде всего, хроническая трудность в «наладке и запуске» эффективно и стабильно «работающей на улучшение» организации российской власти, управления и общества, а на базовом уровне социума – трудности самоорганизации.

Отсюда и последняя (в порядке перечисления, но не значимости) «константа» российской политической культуры – *непоследовательность и переменчивость в политическом развитии в целом* (четыре, как минимум, революционных поворота страны за сто лет – где ещё в мире столь явно заявила о себе «стихия» массового сознания! ... кажется, что мы подчас предпочитаем «разрушать и строить заново», а не «улучшать существующее»). В заключение, как итог перечисленных выше «особенностей», хотелось бы напомнить известные, но по-прежнему наполненные скрытым смыслом и так и не «расшифрованные» доньше на современный политологический язык слова Посла Франции в Петербурге в 1917-м Мориса Палеолога, записавшего в своём дневнике в дни революции: «Удивительно, я не знаю другого народа, более внушаемого, чем русский».

Политическая культура и модернизация: некоторые проблемные вопросы

Итогом этих исторически данных характеристик российской политической культуры (некоторые из которых идут из прошлой, общинно-православной и самодержавной русской политической традиции, другие из появившихся после 1917 и 1991 годов) может быть разделяемый многими авторами вывод о хроническом запаздывании России от происходящих на Западе цивилизационных процессов. Отсюда периодически возвращающиеся к нам идеи о «необходимости изучения зарубежного опыта», в лучшем случае через адаптацию его к российским условиям, а чаще – путем прямого заимствования, несмотря на все различия социально-культурного плана между Россией и Западом, увы, с предсказуемо иными результатами, нежели обещанные и ожидавшиеся. Другие авторы воспринимают сложившуюся в России политическую культуру как почти неизбежную «историческую данность» и предлагают исходить из не-

обходимости лишь её совершенствования, а не преодоления. Представляется, что в плане практической политики гораздо более значимыми, нежели продолжение теоретизирований на эту тему, были бы выводы и рекомендации о том, в какой степени эту «данность» следует учитывать в грядущей (очередной) модернизации современного российского общества.

По итогам краткого рассмотрения особенностей российской политической культуры встают и более фундаментальные вопросы, которые представляются ключевыми для понимания происходивших за прошедшие сто лет во внутренней и внешней политики России процессов: существует ли принципиальная вероятность бесконфликтных глубоких преобразований («преодоления пропасти одним прыжком»)? Насколько потенциально проблематичны (и в чём конкретно) столь радикальные переходы от одного общественного устройства к другому, как это имело место в 1917, равно как и в 1991-м? Готов ли социокультурный уровень самого субъекта модернизации (народа и общества) к выполнению выдвинутых новых задач и перспективных целей, а если не совсем, то какова цена и последствия этого разрыва между «целями» и «ресурсной базой» (с учетом того, что состояние «субъекта преобразований» тут не «дополнение к материальным ресурсам», а главное условие успеха!)? Не являются ли искомые всеми реформаторами перемены в «экономической культуре» и «правовой культуре» функциональными «подсистемами» «политической культуры»? Возможно ли длительное стабильное развитие страны, её хозяйства и общественных отношений при столь очевидном разрыве между онтогенезом и филогенезом развития самого человека в истории? И последнее (по очереди, но не по значению) – готово ли политическое руководство страны учитывать все вышеперечисленные вопросы при формировании, выборе и осуществлении политического курса? Представляется, что все это вопросы отнюдь не только теоретические, но они достойны серьёзного рассмотрения политологами, ориентированными на практику и экспертами по научному управлению, без чего трудно рассчитывать на адекватную интерпретацию прошлой, текущей и перспективной практической политики в нашей стране. В этом свете отнюдь не тривиально звучит сегодня «вопрошание» из упомянутой выше статьи А.С. Ципко: «Все особенности русского национального характера, которые позволили большеви-

кам легко обмануть «крестьянина в солдатской шинели», действительно сохранились по сей день. Прямолинейность мышления, максимализм, скачки из одной крайности в другую, принцип «все или ничего», отсутствие личности, сознание временщика, не задумывающегося о последствиях русского «что хочу, то ворочу», страх перед собственным мышлением, распределительный подход в экономике, настроение жертвенности, русское долготерпение, вечный поиск врагов вместо признания собственных ошибок и просчетов. Русская архаика действительно жива, именно она является тормозом для современной России» [7].

В данной статье и была сделана попытка ответить на эти вопросы, в надежде, что это поможет понять, почему эти особенности политической культуры столь долго сохраняются, можно ли «ослабить» действие этого «тормоза», оставляя в стороне главный – при каких условиях «политическая культура» способна стать

подспорьем, а не «обузой» в развитии страны. Представляется, что все это вопросы отнюдь не только теоретические и достойны серьезного практического рассмотрения, без чего трудно рассчитывать на адекватную интерпретацию прошлой и ставить задачи для текущей и перспективной политики нашей страны.

Заключение

Важно подчеркнуть в заключение, что перечисленные «константы» российской политической культуры имеют не только важнейшее внутриполитическое значение для решения задач управления и модернизации, но и своё продолжение во внешнеполитическом измерении¹⁰. Здесь мы подходим к теме «культурно-морфологических основ» и «особенностей практики проведения» российской внешней политики (т.е. к «внешнеполитической культуре»), которую, в силу её значимости, целесообразно было бы рассмотреть в отдельной работе.

Литература:

1. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура. Политические установки и демократия в пяти странах. М., 2014.
2. Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России, М., 2004.
3. Викторов В.В. Российская цивилизация: тенденции развития от истоков к современности. М., 2013.
4. К 100-летию Русской революции // Мир перемен. № 4. 2017.
5. Сухарев А.В. Этнофункциональная парадигма в психологии. М., 2008.
6. Хрусталев М.А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза. Очерки теории и методологии. М., 2008.
7. Ципко А.С. Бессмертный дух русского экстрима // Независимая газета. 5 февраля. 2018.
8. Торкунов А.В. Исторический опыт Октябрьской революции // Политический класс. 2007. № 36 // Торкунов А.В. По дороге в будущее / Ред.-сост. Мальгин А.В., Чечевишников А.Л. М., 2010.
9. Енгибарян Р.В. Многоликая демократия: время переоценки ценностей // Международная жизнь. 2017. № 9.
10. Березко В.Э. Либеральные меры и сильная власть // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7.
11. Сардарян Г.Т. Политические проблемы регионализации Италии. М., 2016.

SPECIAL FEATURES OF RUSSIAN POLITICAL CULTURE: HISTORY AND THE MODERNITY

¹⁰ К примеру, только совместив и применив перечисленные выше «константы» (вместе с необходимыми поправками на «время» и «место»), мы сможем подойти к пониманию одной из особенностей российской внешнеполитической культуры – чрезмерной «озабоченности имиджем», острое неприятие как «лобовой», так и даже латентной критики извне. От смиренного «выслушивания уроков», через молчаливое и долго накапливаемое недовольство, Россия способна тогда перейти к ответной (резкой и нередко чрезмерной) реакции. И тогда уже не столь важно, была ли такая реакция намеренно спровоцирована извне, или вызрела внутри самой России, была ли она обоснована, или упрекала нас в том, что нигде в мире пока не решено. Именно в этой фазе «сменяющихся циклов» мы и пребываем в настоящее время.

Introduction. The article is dedicated to the analysis of some basic characteristics of Russian political culture, in particular in the post October 1917 Revolution' period. At the same time it was underlined that these characteristics were not a simple "print" of "October Revolution" but have their roots far in the past, including some ontological components. The basic elements of Russian political culture (far from being fully described in this article) are presented with reference to the practice of Russian government's activities. The controversial nature of correlation between Russian political culture and radical changes in Russian politics in the 20th century was also put forward.

Materials and methods. Methods of scientific cognition, abstraction, generalization, analysis, synthesis, and comparative methods were used in the course of research and presentation of the theoretical approaches of Russian and foreign researchers related to "political culture". Russian political history of XX century, and beyond, provided large scope of necessary materials for this article.

Results of the study. The analysis of Russian

political culture has as its outcome the presentation of a hierarchy of "elements" including the basic ones and many additional which are also present and acting in social and political practices in modern Russia.

Discussion and conclusions. The study shows that "political culture" is not only an abstract concept within a political science and theory, but also a very important "operational tool" for decision-making process and practice of government. The lack of an adequate perception of acting political culture by a political elite might create an important distortion especially during radical social changes. In conclusion the author announced the topic of his further research on the "culture of Russian foreign policy" based on the findings of this article.

Alexey Kozhemyakov,
Doctor of Science (Law), Visiting Professor
with the School of Governance and International Affairs, MGIMO-University under the
MFA of the Russian Federation

Ключевые слова:

Россия, Великая Революция 1917 года, особенности российской политической культуры, российская политическая культура и практика управления в XX веке, политическая культура и политический режим России, политическая культура и идеология

Keywords:

concepts of political culture, Russian political culture, political history of Russia in XX century, political regime in Russia, practice of Russian government, political culture and ideology

References:

1. Almond G. Verba S., 2014. Grazhdanskaya kultura. Politicheskiye ustanovki i demokratiya d pyati stranakh [Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations]. Moscow.
2. Biryukov N.I., Sergeyev V.M., 2004. Stanovleniye institutov predstavitelnoy vlasti v sovremennoy Rossiji [The Establishment of Institutes of Representative Power in Modern Russia]. Moscow.
3. Viktorov V.V., 2013. Rossijskaja zivilizatsiya: tendenzii razvitiya ot istokov k sovremennosti [Russian civilization: trends of development from its origins to modernity]. Moscow.
4. K stoletiyu russkoj revolyutsii, 2017. [On the 100 years anniversary of Russian Revolution]. *Mir peremen [The World in Changes]*. № 4.
5. Sukharev A.V., 2008. Etnofunktsionalnaya paradigmy v psikhologii [Ethnic and functional paradigm in psychology]. Moscow.
6. Khrustalev M.A., 2008. Analiz mezhdunarodnykh situatsiy i politicheskaya ekspertiza. Otcherki teorii i metodologii. [Analysis of international situations and political expertise. Notes on Theory and Methodology]. Moscow.
7. Tzhipko A.S., 2018. Bessmertnij dukh russkogo ekstrima [Immortal spirit of Russian extreme]. *Nezavisimaya gazeta [Independent Newspaper]*. 5 February.
8. Torkunov A.V. Istoricheskii opyt Oktiabr'skoi revolyutsii [Historic Experience of the October Revolution]. Politicheskii klass [Political Class]. 2007. № 36. Torkunov A.V. Po doroge v budushchee [On the Road to the Future]. Red.-sost. Mal'gin A.V., Chechevishnikov A.L. Moscow, 2010.
9. Engibaryan R.V., 2017. Mnogolikaya demokratiya: vremya pereocenki cennostej [Multifaceted Democracy - It's Time to Re-Evaluate Values]. *Mezhdunarodnaya zhizn' [International Affairs]*. № 9.
10. Berezko V.E., 2016. Liberal'nye mery i sil'naya vlast' [Liberal Measures and Strong Power]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. № 7.
11. Sardaryan G.T., 2016. Politicheskie problemy regionalizatsii Italii [The Political Problems of Italy Regionalization]. Moscow.

ВАЖНЫЙ И СВОЕВРЕМЕННЫЙ ВКЛАД В УЧЕБНУЮ ЛИТЕРАТУРУ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ

Дамир Бекяшев*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-108-110



Рецензия на учебник Л.И. Захаровой «Международное спортивное право» (Захарова Л.И. Международное спортивное право: учебник для бакалавров / отв. ред. К.А. Бекяшев.- М.: Проспект, 2017. - 272 с.)

Среди новинок учебно-методической литературы по международному праву, вышедших недавно в свет, обращает на себя внимание учебник «Международное спортивное право» кандидата юридических наук, доцента кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Л.И. Захаровой, подготовленный для студентов-бакалавров [1].

Однако с учетом охватываемого материала и дефицита отечественной литературы по международному спортивному праву он также может быть полезен для магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и практических работников, деятельность которых связана с международным спортивным правом.

Учебник подготовлен в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «ба-

калавр») и рабочей программой учебной дисциплины «Международное спортивное право», разработанной автором и преподаваемой в МГЮА.

Международное спортивное право – это новое направление в международном праве. Его активное развитие, которое наблюдается в последнее время, обусловлено заинтересованностью государств в сотрудничестве с международным спортивным движением в целях установления прозрачных и всем понятных правил в международном спорте. В Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия наблюдается устойчивый интерес к международному спортивному праву, что связано с Чемпионатом мира по футболу в России (июнь-июль 2018 г.), а также с рядом громких дел по выявлению допинга в профессиональном спорте и последующим отстранением российских спортсменов от участия в соревнованиях.

В последнее время отечественными правоведами был подготовлен целый ряд учеб-

* **Бекяшев Дамир Камильевич**, доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права МГИМО МИД России
ORCID ID: 0000-0002-4596-7739
e-mail: dambek@yandex.ru

ников по спортивному праву [2] и государственному управлению в спорте [3], однако их авторы, не специализируясь по международному праву, очевидно, не ставили своей задачей подробно осветить международно-правовые проблемы регулирования межгосударственного сотрудничества в области спорта. Учебник Л.И. Захаровой удачно восполняет этот пробел и появился, несомненно, вовремя.

Следует отметить, что данный труд - не первая публикация автора по спортивной проблематике в международном праве. В 2013 г. Л.И. Захаровой была подготовлена монография «О спорт, ты - мир!» Роль международного права, *lex sportiva* и *lex olympica* в регулировании международных спортивных отношений», в 2015 г. вышло ее второе издание, переработанное и дополненное [4].

Рецензируемый учебник «Международное спортивное право» состоит из семнадцати глав. Они полностью соответствуют темам рабочей программы учебной дисциплины, что существенно облегчает процесс обучения. В Общей части освещены понятие, предмет, история, источники, субъекты, специальные принципы международного спортивного права. Автор четко разграничивает их с предметом, источниками, субъектами, специальными принципами *lex sportiva* - комплексом корпоративных норм, созданных Международным олимпийским комитетом, Международным паралимпийским комитетом, международными спортивными федерациями. В Общей части весьма подробно охарактеризован процесс регулирования международных спортивных отношений на универсальном уровне в рамках Организации Объединенных Наций, ее специализированных учреждений и программ, на региональном уровне в рамках Совета Европы и Европейского Союза, а также на двустороннем уровне. Здесь же Л.И. Захарова рассматривает структуру и основные направления деятельности Олимпийского и Паралимпийского движения, изучает арбитражное и апелляционное производство, а также посредничество (медиацию), с помощью чего международный Спортивный арбитражный суд в г. Лозанне (Швейцария) разрешает спортивные споры.

В Особенной части Л.И. Захарова сосредоточивается на рассмотрении актуальных проблем, решение которых невозможно без объединения усилий государств, международных межправительственных организаций и международного спортивного движе-

ния: допинг в спорте, хулиганское поведение болельщиков, ущерб окружающей среде в ходе подготовки и проведения международных спортивных соревнований, экономические преступления и дискриминация в международном спорте и ряд других. Автор приводит позицию Российской Федерации по обозначенным проблемам и предлагает потенциальные способы их решения.

Что немаловажно для практического применения учебника в преподавании - по каждой из тем сформулированы контрольные вопросы и задания для самопроверки, рекомендованы для изучения наиболее заметные научные труды отечественных и западных авторов (учебники, учебные пособия, монографии, научные статьи), международно-правовые и корпоративные акты.

С учебно-методической точки зрения особый интерес вызывает разработанный автором в рамках темы «Деятельность Спортивного арбитражного суда (КАС)» сценарий деловой игры «Рассмотрение в КАС дела «Дина Дурбин против Международной ассоциации легкоатлетических федераций». Внедрение интерактивных методов обучения в целом и деловых игр, в частности, является требованием времени. Они придают учебному процессу практико-ориентированный характер и повышают интерес студентов к предмету. Их использование при преподавании международного спортивного права нельзя не приветствовать. Возможно, в будущем автор настоящего учебника еще более широко будет использовать их в учебном процессе и разработает сценарии новых деловых игр, позволяющих имитировать разбирательство спортивных споров в Европейском суде по правам человека, в Суде Европейского Союза, в юрисдикционных органах спортивных федераций по олимпийским видам спорта. Эти усилия будут способствовать подготовке спортивных юристов нового поколения, способных эффективно защищать права российских спортсменов в международных судах и арбитражах.

Представленный к рецензированию учебник, помимо своего первоначального предназначения, может быть рекомендован как справочное пособие для получения актуальной информации по наиболее важным вопросам международного спортивного права.

В заключение хочется пожелать автору новых успехов на пути изучения избранной проблематики, что, вне всякого сомнения, будет полезным для совершенствования преподавания международного права и развития отечественной науки.

Литература:

1. Захарова Л.И. Международное спортивное право: учебник для бакалавров / Отв. ред. К.А. Бекяшев. М., 2017.
2. Алексеев С.В. Правовые основы профессиональной деятельности в спорте: учебник для вузов. М., 2013; Спортивное право России: учебник для магистров / Блажеев В.В., Байрамов В.М. и др. / Отв. ред. Д.И. Рогачев. М., 2016.
3. Государственное управление в сфере спорта: учебник для магистров / Понкин И.В., Редькина А.И., Соловьев А.А., Шевченко О.А. / Научн. ред.: д.ю.н., проф. И.В. Понкин; предисловие: к.ю.н., доц. Д.И. Рогачев / Кафедра спортивного права Института современного прикладного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М., 2017.
4. Захарова Л.И. «О спорт, ты - мир!» Роль международного права, lex sportiva и lex olympica в регулировании международных спортивных отношений. М., 2013; 2-е изд, перераб. и доп. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2015. - 277 с.
5. Торкунов А.В. Новая Россия в новом мире // Вступительная статья к изданию: Внешняя политика и безопасность современной России. 1991-2002: Хрестоматия: В 4 томах / Председатель ред. коллегии А.В. Торкунов; сост. Т.А. Шаклеина. Т. I. М., 2002 // Торкунов А.В. По дороге в будущее / Ред.-сост. Мальгин А.В., Чечевишников А.Л. М., 2010.

IMPORTANT AND TIMELY CONTRIBUTION TO THE EDUCATIONAL LITERATURE ON INTERNATIONAL LAW

Review of the book by L.I. Zakharova «International sports law» (Zakharova L.I. International sports law: textbook for bachelors / Ed. by K.A. Bekyashev.- Moscow: Prospekt, 2017. - 272 p.).

Damir K. Bekyashev,
Doctor of Law, Associate Professor, Associate Professor with the Chair of International Law, MGIMO-University under the MFA of Russia

Ключевые слова:

Захарова Л.И.; международное спортивное право; учебник; рецензия; международные отношения в области спорта; международное право

Keywords:

Zakharova L.I.; international sports law; textbook; review; international relations in the field of sports; international law

References:

1. Zakharova L.I., 2017. Mezhdunarodnoe sportivnoe pravo: uchebnik dlya bakalavrov [International sports law: a textbook for bachelors]. Otv. red. K.A. Bekyashev. Moscow.
2. Alekseev S.V., 2013. Pravovye osnovy professionalnoj deyatel'nosti v sporte: uchebnik dlya vuzov [Legal basis of professional sport's activities: a textbook for universities]. Moscow; Sportivnoe pravo Rossii: uchebnik dlya magistrrov [Sports law: a textbook]. Blazheev V.V., Bajramov V.M. i dr. Otv. red. D.I. Rogachev. Moscow, 2016.
3. Gosudarstvennoe upravlenie v sfere sporta: uchebnik dlya magistrrov [State management in the sports' field: a textbook for masters]. Ponkin I.V., Redkina A.I., Solovjev A.A., Shevchenko O.A., Nauchn. red.: d.yu.n., prof. I.V. Ponkin; predislovie: k.yu.n., dots. D.I. Rogachev. Moscow, 2017.
4. Zaharova L.I., 2013. «O sport, ty - mir!» Rol mezhdunarodnogo prava, lex sportiva i lex olympica v regulirovanii mezhdunarodnyh sportivnyh otnoshenij [O Sport, you are Peace! The role of International law, lex sportiva and lex olympica in the regulation of international sports relations]. Moscow; 2-e izd, pererab. i dop. - Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2015.
5. Torkunov A.V. Novaia Rossiia v novom mire [New Russia in The New World]. Vstupitel'naia stat'ia k izdaniyu: Vneshniaia politika i bezopasnost' sovremennoi Rossii. 1991-2002: Khrestomatiia: V 4 tomakh [Introductory Article for the Edition: Foreign Policy and Security of Modern Russia]. Predsedatel' red. kollegii [Chief of the Editorial Board] A.V. Torkunov; sost. T.A. Shakleina. T. I. Moscow, 2002. Torkunov A.V. Po doroge v budushchee [On the Road to the Future]. Red.-sost. Mal'gin A.V., Chechevishnikov A.L. Moscow, 2010.

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 № ФС77-72205 от 24.01.2018 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.
Подписано в печать 25.07.2018 г.
Тираж 1100 экз. 1-ый завод 300 экз. Заказ № 1374

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